

Bilag 1

Nedenstående tekst er en gennemskrivning og revision af den eksisterende vejledning foretaget af Mainstreamingnetværket af 2005. Revisionen er sket indenfor den eksisterende ramme og de ændringer, der er foretaget, bygger på:

- www.ligestillingsvurdering.dk
- Vejledning om Lovkvalitet (Justitsministeriet 2005) - http://jm.schultzboghandel.dk/upload/microsites/jm/ebooks/andre_publ/vejledning%20om%20lovkvalitet.pdf
- Vejledning om konsekvensanalyse (Finansministeriet m.fl. 2005) - http://www.modst.dk/~media/Files/ØAV/Vejledninger/Arkiv%20materiale/Bevillingso mrådet/Øvrige%20vejledninger/Vejledning_om_konsekvensanalyser%20pdf.ashx
- Beskæftigelsesministeriets skabeloner til relevanstest og ligestillingsvurderinger (publiceret på en tidligere udgave af Ligestillingsministeriets hjemmeside om kønsmainstreaming, der ikke længere er tilgængelig)

Vejledning til ligestillingsvurdering af lovforslag

1. Indledning

Det fremgår af regeringens strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige, februar 2013, at der skal ske en mere systematisk ligestillingsvurdering af lovforslag.

”Mere systematisk ligestillingsvurdering af lovforslag: Arbejdet med at ligestillingsvurdere lovforslag styrkes og systematiseres ved, at regeringen fremadrettet vil have ligestillingsvurdering af de konkrete lovforslag som et særskilt fokusområde i forbindelse med forberedelse og godkendelse af de årlige lovprogrammer, hvor alle relevante lovforslag vil blive udtaget til konkret ligestillingsvurdering i de pågældende ministerier.”

Denne vejledning beskriver, hvornår der bør udarbejdes en vurdering af et lovforslags ligestillingsmæssige konsekvenser, og hvordan en ligestillingsvurdering kan foretages. Derudover indeholder vejledningen 2 konkrete eksempler på ligestillingsvurderinger¹.

Vejledningen supplerer Finansministeriet m.fl. Vejledning om konsekvensanalyser fra 2005, 0-73.

Der kan findes yderligere vejledning og inspiration til arbejdet med ligestillingsvurdering på www.ligestillingsvurdering.dk og i regeringens ”Strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige”.

¹ Disse er taget ud i denne udgave. Se bilag 2 for en kritisk gennemgang af de oprindelige eksempler.

Hvorfor ligestillingsvurdere?

Kvinder og mænd har på en række områder forskellige behov, ressourcer, præferencer, vilkår, muligheder og adfærd². Ligestillingsvurdering betyder, at man inddrager viden om disse forhold inden for et bestemt område. Ligestillingsvurderinger kan bidrage til en bedre udnyttelse af det offentliges ressourcer, øge kvaliteten og fremme ligestillingen mellem kvinder og mænd.

Danmark er internationalt forpligtet til at indarbejde et ligestillingsaspekt i alle sine politikker og aktiviteter ifølge EU-traktatens artikel 2 og 3. Det fremgår bl.a. af den danske ligestillingslov § 4, hvor der står, at ”ligestilling skal integreres i al offentlig planlægning og forvaltning”.

Det er de respektive ministre, der har ansvaret for ligestilling på eget ressort og ansvaret for at foretage ligestillingsvurderinger af områdets politikker og aktiviteter, herunder vurdere de eventuelle ligestillingsmæssige konsekvenser af lovforslag inden for eget område.

Hvad er en ligestillingsvurdering?

Generelt handler konsekvensvurderinger af lovforslag om at sikre, at konsekvenserne af et lovforslag belyses så grundigt som muligt, så Folketinget under lovbehandlingen får mulighed for at inddrage forslaget forskellige konsekvenser i beslutningsprocessen.

Ligestillingsvurdering er en konsekvensvurdering af lovforslag, for så vidt angår de køns- og ligestillingsmæssige konsekvenser. En ligestillingsvurdering har til formål at forhindre, at nye lovforslag eller anden regulering er kønsdiskriminerende eller vil medføre utilsigtede skævheder mellem kønnene. Ligestillingsvurdering kan også bidrage til at sikre, at lovforslaget opfylder sit mål, fordi der er inddraget viden om forskelle mellem kønnene i udarbejdelsen af lovforslaget.

Dansk lovgivning er i udgangspunktet kønsneutral i sit sprogbrug³, men virkningerne af en lov kan alligevel få større betydning for det ene køn, fordi kvinder og mænd på en række områder har forskellige behov, ressourcer, præferencer, vilkår, muligheder og adfærd.

Ligestillingsvurdering af lovforslag skal foregå så tidligt i lovgivningsprocessen, at eventuelle ligestillingsmæssige konsekvenser kan indtænkes i udformningen af lovforslaget. Almindeligvis foretages der en foreløbig vurdering af lovforslags konsekvenser i forbindelse med forberedelsen af regeringens lovprogram, jf. Statsministeriets retningslinjer for bidrag til lovprogrammet.

² På www.ligestillingsvurdering.dk refereres der udover behov og adfærd også til præferencer, vilkår og muligheder. Disse er derfor medtaget her for at skabe overensstemmelse mellem vejledningen og den hjemmeside, der henvises til.

³ Der henvises til Statsministeriets cirkulæreskrivelse af 5. december 1980 om anvendelse af kønsneutrale betegnelser i lovgivningen (*Vejledning om Lovkvalitet*, s. 235)

2. Fremgangsmåde ved en ligestillingsvurdering

Ligestillingsvurdering af lovforslag består af tre trin, som er udgangspunktet for alle konsekvensvurderinger, jf. Finansministeriet m.fl. Vejledning om konsekvensanalyser side 15-22:

Trin 1: *Indledende vurdering (screening)*,

Trin 2: *Nærmere fastlæggelse af indhold og omfang (Scoping)*, og

Trin 3: *Den egentlige vurdering af konsekvenser samt formidling heraf (Assessment)*.

Indledningsvist foretages en vurdering af, om et lovforslag kan have ligestillingsmæssige konsekvenser, eller om lovforslaget åbenlyst ikke har ligestillingsmæssige konsekvenser (trin1). Hvis lovforslaget kan have ligestillingsmæssige konsekvenser, foretages en nærmere vurdering af de evt. kønsmæssige forskelle og omfanget heraf (trin 2). Dette kan munde ud i en egentlig vurdering af, hvorvidt evt. kønsmæssige forskelle og omfanget heraf har egentlige ligestillingsmæssige konsekvenser (trin 3).

Ved lovforslag med åbenlyse ligestillingsmæssige konsekvenser – positive som negative – kan trin 1 og 2 slås sammen. De tre trin gennemgås herunder.

Det skal altid fremgå af fremsættelsestalen, om der er foretaget en vurdering af, om der er køns- og ligestillingsmæssige konsekvenser af lovforslaget⁴.

Trin 1 - Indledende vurdering (screening)

Trin 1 er en overordnet gennemgang (screening) af et lovforslag med henblik på at identificere, om forslaget kan have køns- og ligestillingsmæssige konsekvenser. Undertiden får virkningerne af en lovgivning større betydning for det ene køn end for det andet. Screening skal medvirke til, at lovforslaget ikke får utilsigtede konsekvenser⁵.

Man bør være særligt opmærksom på lovforslag, som berører borgerne direkte, da denne type lovforslag altid er relevante at ligestillingsvurdere. Det kan fx være lovforslag inden for uddannelse, arbejdsmarkedet eller sundhed, som direkte eller indirekte kan have forskellige konsekvenser for kønnene.

Screeningen kan tage udgangspunkt i en relevanstest, hvor det identificeres, hvem der er målgruppen for forslaget, herunder fx om det ene køn er overrepræsenteret, eller der er væsentlige forskelle mellem kønnene inden for målgruppen.

En relevanstest kan indeholde⁶:

⁴Inspireret af beskæftigelsesministeriets skabeloner til ligestillingsvurderinger, der var tilgængelige på Ligestillingsministeriets tidligere hjemmeside om ligestillingsvurderinger (kønsmainstreaming) i det offentlige.

⁵Inspireret af beskæftigelsesministeriets skabeloner til ligestillingsvurderinger, der var tilgængelige på Ligestillingsministeriets tidligere hjemmeside om ligestillingsvurderinger (kønsmainstreaming) i det offentlige.

⁶Inspireret af beskæftigelsesministeriets skabeloner til ligestillingsvurderinger, der var tilgængelige på Ligestillingsministeriets tidligere hjemmeside om ligestillingsvurderinger (kønsmainstreaming) i det offentlige.

Beskrivelse af lovforslaget:

Lovprogrammets titel, resume og uddybende beskrivelse

Målgruppen for lovforslaget:

En beskrivelse af hvilke persongrupper, der er omfattet af lovforslaget og hvordan de fordeler sig på køn

Forskelle på kvinders og mænds vilkår mv.:

- Kan lovforslaget have forskellige konsekvenser for kvinder og mænd, piger og drenge?
- Påvirkes kvinder og mænds eksisterende rettigheder forskelligt af lovforslaget?
- Vil kvinder og mænd få forskellige rettigheder som følge af lovforslaget?
- Tilgodeses kvinder og mænd i lige høj grad med lovforslaget?
- Kan lovforslaget få konsekvenser for opfyldelse af ligestillingspolitiske målsætninger⁷?

I det omfang et lovforslag påvirker eksisterende skævheder enten positivt eller negativt, skal det fremgå af relevanstesten, hvori påvirkningen består⁸.

Hvis der blot kan svares bekræftende på ét af de fem stillede spørgsmål, er det sandsynligt, at der er tale om væsentlige konsekvenser, og man skal derfor gå videre til trin 2 og foretage en nærmere vurdering af de kønsmæssige forskelle og deres omfang. Udgangspunktet bør dog være, at der i tvivlstilfælde altid bliver gennemført en konsekvensvurdering⁹.

Hvis lovforslaget vurderes ikke at have ligestillingsmæssige konsekvenser, skal dette oplyses i bemærkningerne til lovforslaget og begrundes¹⁰.

Trin 2 -Nærmere fastlæggelse af indhold og omfang (scoping)

I trin 2 fastlægges de konsekvenser, der skal undersøges nærmere, hvis et lovforslag indledningsvist vurderes at have ligestillingsmæssige konsekvenser, jf. trin 1. Forslagets konsekvenser skal indkredses, og det skal så vidt muligt konkretiseres, hvem der påvirkes af forslaget.

Mulige køns- og ligestillingsmæssige konsekvenser kan afdækkes ud fra en vurdering af, om lovforslaget vedrører områder, hvor kvinder og mænd har forskellige behov, ressourcer, præferencer, vilkår, muligheder og adfærd, og hvordan disse i så fald ser ud. Det kan fx være relevant at få uddybet, hvordan kvinder og mænd fordeler sig inden for den befolkningsgruppe, lovforslaget berører, og hvilken betydning det har for vurderingen af lovforslagets eventuelle ligestillingsmæssige konsekvenser.

⁷Inspireret af afsnittet om ligestillingsmæssige konsekvenser i *Vejledning om konsekvensanalyse*, hvor det er opstillet som et af de vigtige bagvedliggende spørgsmål, der skal undersøges.

⁸Inspireret af beskæftigelsesministeriets skabeloner til ligestillingsvurderinger, der var tilgængelige på Ligestillingsministeriets tidligere hjemmeside om ligestillingsvurderinger (kønsmainstreaming) i det offentlige.

⁹Formulering fra den generelle beskrivelse af, hvordan væsentlighed vurderes i *Vejledning om konsekvensanalyse* (s. 11).

¹⁰Inspireret af den generelle beskrivelse af trin 1 i *Vejledning om konsekvensanalyser* (s. 16).

Det er endvidere relevant at overveje, om der er kønsforskelle i adfærdsmønstre inden for det pågældende område såsom at færdiggøre en uddannelse, arbejde på fuld- eller deltid, modtage førtidspension, bo i ejerbolig osv. Ofte vil man kunne få yderligere viden om adfærden på området ved at se på, om tidligere tiltag på området har haft ligestillingsmæssige konsekvenser.

I den nærmere fastlæggelse af hvilke konsekvenser, der skal undersøges, bør der tages udgangspunkt i en checkliste, hvor lovforslagets indvirkning på de to køns forskellige muligheder i samfundet beskrives og analyseres i forhold til de områder, der er relevante for lovforslagets indhold. De enkelte ressortministerier bør udarbejde uddybende checklister, der er relevante for deres egne områder¹¹.

Når det skal afdækkes om et forslag kan have ligestillingsmæssige konsekvenser, bør man forholde sig til fire spørgsmål:

- Er der direkte ligestillingsmæssige konsekvenser?
- Er der indirekte ligestillingsmæssige konsekvenser?
- Er der kortsigtede ligestillingsmæssige konsekvenser?
- Er der langsigtede ligestillingsmæssige konsekvenser?

Et lovforslag kan både have direkte og indirekte køns- og ligestillingsmæssige konsekvenser. Det er en direkte ligestillingsmæssig konsekvens, hvis der indføres nye rettigheder, pligter eller muligheder, som alene gælder for det ene køn.

Indirekte ligestillingsmæssige konsekvenser kan ofte være sværere at få øje på, fordi de kræver viden om, hvilken betydning lovforslaget har for forskellige målgrupper på sigt.

Viden om forskelle mellem kvinder og mænd inden for det konkrete område vil oftest være tilgængelig inden for ressortministeriet, men der kan være behov for at fremskaffe yderligere viden for at fastslå, om lovforslaget formodes at indebære væsentlige ligestillingsmæssige konsekvenser.

Trin 3 - Den egentlige vurdering af konsekvenser samt formidling heraf (assessment)

Med de foregående processer er der ikke gennemført en egentlig ligestillingsvurdering af det konkrete lovforslag. Den egentlige ligestillingsvurdering består i at uddybe data om kønsforskelle, samt belyse og vurdere, hvorvidt eventuelle forskelle mellem mænd og kvinder har ligestillingsmæssige konsekvenser. Det skal endvidere vurderes, hvilken betydning eventuelle ligestillingsmæssige konsekvenser har for lovforslaget, og hvorvidt der er behov for

¹¹ Inspireret af *Vejledning om konsekvensanalyse* og beskæftigelsesministeriets skabeloner til ligestillingsvurderinger, der var tilgængelige på Ligestillingsministeriets tidligere hjemmeside om ligestillingsvurderinger (kønsmainstreaming) i det offentlige, hvor opstilling af checklister omtales.

Beskæftigelsesministeriet har opstillet følgende checkliste: Økonomi (individets økonomiske uafhængighed, de to køns ret til ydelser såsom kontanthjælp, dagpenge eller starthjælp, de to køns pensionsforhold og tilbagetrækning fra arbejdsmarkedet); Tilknytning til arbejdsmarkedet (de to køns adgang til arbejdsmarkedet, beskæftigelsestilknytningen, deltids betydning, det kønsopdelte arbejdsmarked); Sammenhæng mellem arbejdsliv og familieliv (den indbyrdes balance mellem ægtefæller, graviditet og barsel, ret til fravær); Ligelig kønsfordeling i regulerende styrende organer; Ressourcer til ligestillingsarbejde.

at justere forslaget som følge heraf. Endelig skal de eventuelle væsentlige positive eller negative ligestillingsmæssige konsekvenser beskrives i lovforslagets bemærkninger.

Hvis lovforslaget forventes at have ligestillingsmæssige konsekvenser, bør det desuden undersøges, om forslagens konsekvenser strider mod forbuddet mod indirekte og direkte forskelsbehandling på grund af køn. Det fremgår af lov om ligestilling af kvinder og mænd med hensyn til beskæftigelse m.fl. at:

”Der foreligger direkte forskelsbehandling, når en person på grund af køn behandles ringere, end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation. Der foreligger indirekte forskelsbehandling, når en bestemmelse, et kriterium eller en praksis, der tilsyneladende er neutral, vil stille personer af det ene køn særlig ufordelagtigt i forhold til personer af det andet køn, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et legitimt formål og midlerne til at opfylde dette formål er hensigtsmæssige og nødvendige.”

Med henblik på at uddybe viden om kønsforskelle for at kunne vurdere lovforslagets ligestillingsmæssige konsekvenser kan det i nogle tilfælde være relevant at indhente yderligere oplysninger i tilgængelige kønsopdelte data og statistikker. Data kan i vidt omfang fås hos Danmarks Statistik. Endvidere kan KVINFO kontaktes vedr. eksisterende national og international forskning om køn på udvalgte områder.

Udover en uddybning af de kvantitative data kan der evt. suppleres med mere kvalitative overvejelser. Kvalitative undersøgelser og overvejelser kan supplere og kvalificere mulige konsekvenser og sammenhænge som følge af lovforslaget. Det kan i særlige tilfælde også være relevant at indhente vejledning og bistand hos eksperter på området.

På baggrund af den uddybende analyse konkluderes det, om lovforslaget har ligestillingsmæssige konsekvenser. Både positive og negative ligestillingsmæssige konsekvenser af et lovforslag skal beskrives. Lovforslag kan have negative ligestillingsmæssige konsekvenser, uden at der behøver at foreligge ulovlig diskrimination, hvis der er objektive og saglige grunde hertil, og hvis de ikke kan undgås ud fra proportionalitetshensyn eller andre prioriteringer. Vær også opmærksom på, at man ikke nødvendigvis opnår ligestilling ved at behandle kønnene ens. I nogle tilfælde kan det være relevant at gøre en ekstra indsats for det ene køn for at opnå lige vilkår.

Når ligestillingsvurderingen er foretaget, sammenfattes lovforslagets ligestillingsmæssige konsekvenser og skrives ind i selve lovforslaget i sit eget afsnit under lovforslagets almindelige bemærkninger før de faste punkter i bemærkningerne. Der er ikke bestemte formkrav til beskrivelsen, men den bør afspejle konsekvenserne så godt som muligt i størrelse, omfang, varighed mv. Hvis beskrivelsen af konsekvenserne får et omfang, der rækker ud over bemærkningernes almindelige karakter, kan konsekvensvurderingerne uddybes i en rapport, et notat eller en redegørelse, der kan refereres til i lovforslaget, og som er offentligt tilgængeligt som bilag til lovforslaget¹².

¹² Formulering fra den generelle beskrivelse af, hvordan konsekvensvurderinger formidles i *Vejledning om konsekvensanalyse* (s. 12).

Endelig kan konklusionen af en nærmere undersøgelse være, at der ikke forventes væsentlige ligestillingsmæssige konsekvenser af et forslag, og der skal i så fald gøres en bemærkning herom i lovforslaget. Denne konklusion udformes i et selvstændigt notat, der sendes til det relevante udvalg.

3. Eksempler på ligestillingsvurderinger af lovforslag

De to eksempler er slettet, fordi de efter vores bedste vurdering ikke er velegnede som eksemplariske ligestillingsvurderinger af lovforslag. I bilag 2 analyseres de to eksempler og der argumenteres for, at de begge både er misvisende og funderede i fejlagtige tolkninger og konklusioner.