

Folketingets Ligestillingsudvalg

En analyse af LIU's betydning for ligestillingsarbejdet i Folketinget og inspiration for fremtiden.

Af cand.scient. pol., Phd. Mette Marie Stæhr Harder
(mmharder@ruc.dk)

Lubbock, Texas

Marts 2018

Forord

I december 2017 forsvarede jeg min phd.-afhandling på RUC. Afhandlingen undersøger, hvorvidt man kan designe sig til mere debat og mere politisk handling på ligestillingsområdet. En del af afhandlingen angår Folketingets Ligestillingsudvalg, LIU. Denne del beskæftiger sig dels med, hvorvidt nedsættelsen af LIU har haft en effekt på ligestillingsarbejdet i Folketinget, og dels med spørgsmålet om, hvordan Ligestillingsudvalget kan få endnu større gennemslagskraft. Dette lille notat gengiver afhandlingens konklusioner, mht. begge spørgsmål.

Idag har lidt over 120 parlamenter nedsat et udvalg med særligt fokus på kvinder eller ligestilling (IPU 2018).

Afsnit et nedenfor ser på LIU's effekt. Det illustrerer, hvordan oprettelsen af LIU har medført en stigning i antallet af borgerhenvendelser til det folketingsudvalg, der er hovedansvarlig for ligestillingsspørgsmålet. Det viser desuden, at LIU's oprettelse ser ud til at have medført en lille (omend statistisk signifikant) stigning i kontrollen med regeringens ministre på ligestillingsområdet. Omvendt ser oprettelsen af LIU ikke ud til at have påvirket hverken omfanget af høringer, minihøringer eller antallet af lov- og beslutningsforslag, som behandles i det udvalg, der er ansvarlig for ligestillingsområdet.

Afsnit to skitserer, hvordan LIU kunne vinde fodfæste ved at skele til den måde, hvorpå Udvalget for landdistrikter og øer, ULØ arbejder. Dette udvalg blev oprettet samtidig med LIU og har samme brede, tværgående mandat. Afsnittet forklarer for det første, hvordan ULØ parallelbehandler forslag, der

”hoved”-behandles i andre udvalg, men har særlig betydning for landdistriktsområderne. Dette medfører, at udvalgets medlemmer er opmærksomme på forslaget, når det lander i Folketinget og kan sørge for, at forslagets mulige effekter for landdistrikternes kan undersøges til bunds. For partigrupperne betyder det desuden, at landdistriktsordførerne tidligt indgår i de partiinterne koordineringsprocedurer. Ikke mindst i forhold til medierne.

For det andet skitserer afsnit tre, hvordan ULØ systematisk inviterer regeringens ministre i samråd for sikre sig, at de kender til de særlige udfordringer, som landdistrikterne har indenfor en given ministers sagsområde. Endelig kommer afsnittet desuden ind på enkelte ”best practices” i andre landes ligestillingsudvalg, og det henviser til yderligere litteratur, som LIU kan lade sig inspirere af.

Afsnit et: Har nedsættelsen af Ligestillingsudvalget påvirket arbejdet med ligestilling i Folketinget?

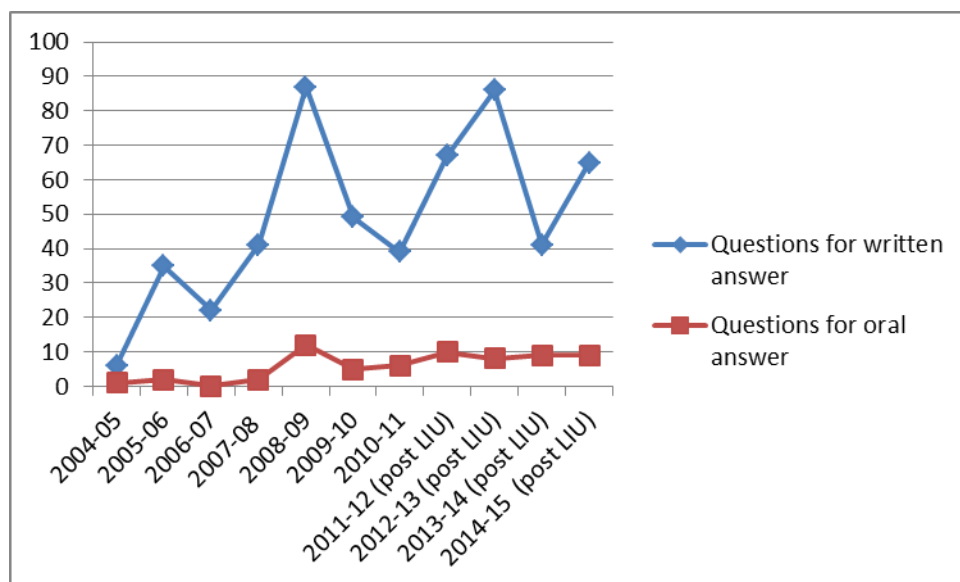
Afhandlingen sammenligner hyppigheden af en række aktiviteter i LIU med hyppigheden af den samme aktivitet i det Politiske Økonomiske Udvalg, PØU, der var ansvarlig for ligestillingsområdet, før LIU blev nedsat i 2011. For hvert aktivitet overvejes det desuden, hvorvidt en evt. udvikling kan være forårsaget af andre forhold end nedsættelsen af LIU (se Harder 2017, artikel to for en nærmere beskrivelse af denne analyse).

LIU har medført øget kontrol med regeringen

Som det kan anes af figuren nedenfor, stiger både antallet af skriftlige udvalgsspørgsmål (*questions for written answer*) samt antallet af samrådsspørgsmål (*questions for oral answer*), efter LIU bliver

oprettet i 2011-12. Det er dog kun stigningen i samrådsspørgsmål, der er statistisk signifikant (der stilledes i gennemsnit fire sådanne spørgsmål om året, før LIU blev oprettet, og ni om året efter det blev oprettet, $P < 0.05$). Denne stigning kan ikke umiddelbart forklares med andre forhold end LIUs oprettelse (Harder 2017, artikel tre).

Figur 1 Antal samrådsspørgsmål samt skriftlige udvalgs spørgsmål stillet af PØU (204-2011) og LIU (2011- 2015), almindelig del



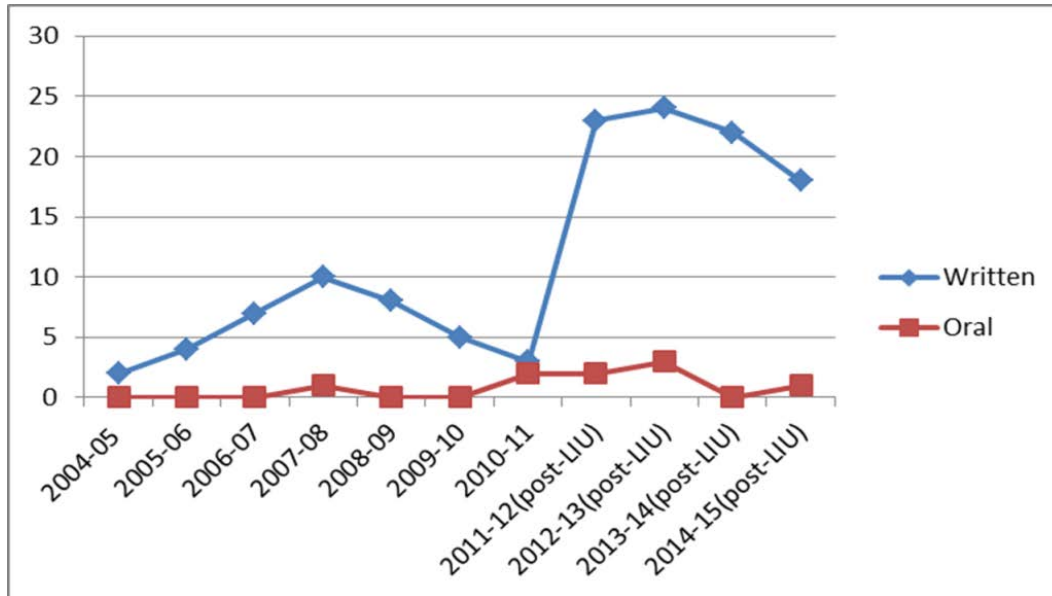
En ny udvikling er desuden, at LIU stiller samrådsspørgsmål til andre ministre end ligestillingsministeren. Det drejer sig kun om ganske få spørgsmål, men det er udtryk for en ny tendens, da PØU aldrig stillede spørgsmål af ligestillingspolitisk relevans til andre end ligestillingsministeren (Harder 2017, artikel tre).

LIU har medhørt en stigning i antallet af henvendelser fra samfundet

Den mest markante effekt af LIUs nedsættelse er, at antallet af henvendelser fra samfundet til det udvalg, der er hovedansvarlig for ligestillingsområdet, er steget betydeligt: PØU modtog i gennemsnit

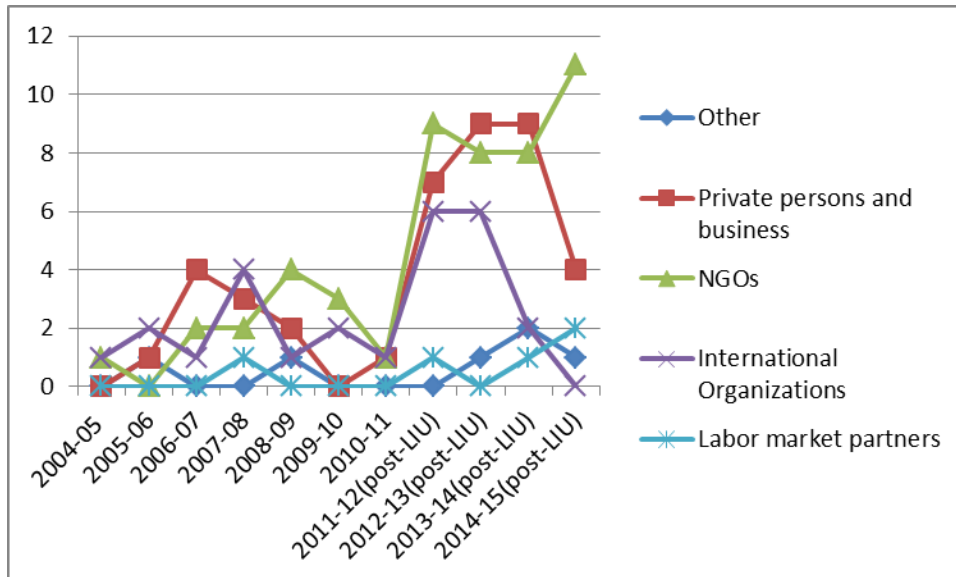
5,6 skriftlige skriftelige henvendelser per år, mens LIU i gennemsnit modtager 19 sådanne henvendelser om året ($P < 0.05$). Tendensen illustreres i figur to nedenfor.

Figur to: Antal årlige, skriftlige og mundtlige henvendelser om ligestillingspolitiske problemstillinger til PØU (2004-2011) og LIU (2011-2015)



I figur tre er de henvendelser, der tilgår PØU og LIU, kategoriseret efter hvem, der henvender sig til udvalgene.

Figur tre: Antal årlige, skriftlige henvendelser til PØU (2004-2011) og LIU (2011-2015), der angår ligestilling, fra forskellige aktører



Af figuren ovenfor ses det, at særligt antallet af private personer samt NGOer, der henvender sig til det ansvarlige udvalg, er steget siden LIU blev oprettet. I særlig grad henvender Foreningen Far sig nu til LIU, men selv uden de henvendelser, der kommer fra netop denne forening, er stigningen i skriftlige henvendelser signifikant ($P < 0,01$).

Man kunne være bekymret for, at antallet af henvendelser om ligestillingspolitiske spørgsmål, der sendes til andre udvalg, kunne være nedadgående i samme periode, fordi borgere og organisationer henvender sig til LIU i stedet for andre udvalg. En stikprøve foretaget i Socialudvalgets henvendelser viser dog ikke sådan en tendens (se i øvrigt Harder, 2017, artikel tre, 17).

LIU har *ikke* medført et yderligere ligestillingsfokus i lovbehandlingen

I andre parlamenter har nedsættelsen af ligestillingsudvalg medført en stigning i antallet af lovforslag, der behandles ud fra et ligestillingsperspektiv (se f.eks. Ahrens 2016; Ballington 2008; Grace and Sawyer 2016; Sawyer, Palmieri, and Freidenvall 2013).

Denne effekt ses imidlertid ikke i Folketinget. Her beskæftiger Ligestillingsudvalget sig kun med de forslag, der hovedsageligt og eksplicit angår ligestillingsområdet og desuden debatteres i et ligestillingsperspektiv i den offentlige debat.

LIU har *ikke* medført en væsentlig stigning i aktiviteter, der generer viden

En måde at sikre, at udvalgsmedlemmer får specialiseret viden, er ved at afholde høringer, minihøringer (eller ekspertmøder) eller tage på studieture. Udviklingen for de tre typer aktiviteter kan opsummeres således:

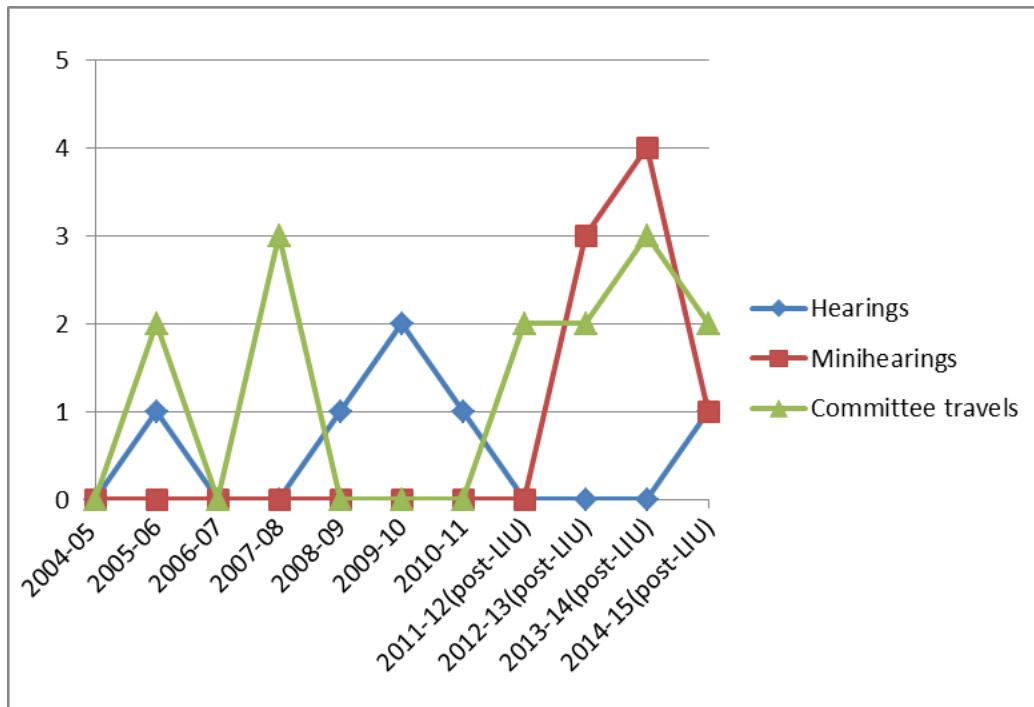
Høringer: Antallet af høringer falder en smule, efter LIU nedsættes. I samme periode stiger antallet i Folketinget som helhed lidt, men ikke statistisk signifikant.

Minihøringer: Antallet af minihøringer stiger (statistisk signifikant) efter LIU er blevet nedsat. Da antallet af minihøringer stiger i flere af Folketingets udvalg i samme periode, kan denne stigning dog ikke tilskrives oprettelsen af LIU. Her er tale om en generel tendens, der gælder i hele Folketinget.

Studieture: Antallet af studieturer stiger en smule, efter LIU bliver nedsat. Der ses ingen stigning i Folketinget i samme periode.

Figur fire nedenfor opsummerer udviklingen.

Figur fire: Antal høringer, minihøringer og udvalgsrejser i PØU (2004-2011) og LIU (2011-2015)



Man kunne forestille sig, at stigning i antallet af studieturer i LIU ville medføre et fald i studieture, der angik ligestillingspolitiske spørgsmål i andre udvalg, som emnemæssigt lapper over LIUs område.

Dette synes dog ikke at være tilfældet, da der ikke er noget fald i sådanne aktiviteter i REU, SOC eller BEU (Harder, 2017, artikel tre).

Afsnit to: Inspiration til LIU's videre arbejde

Inspiration fra Landdistriktsudvalget

Samtidig med oprettelsen af LIU oprettede Folketinget Udvalg for landdistrikter og øer, ULØ. Dette udvalg har samme brede mandat som LIU, og i den periode, som afhandlingen undersøger, korresponderer udvalgets sagsområde med regeringens minister for landdistrikter. Et yderligere lighedstegn mellem LIU og ULØ var desuden, at ministeren for landdistriktsområder – ligesom ligestillingsministeren – fremsatte ganske få lovgivningsinitiativer i den undersøgte periode. *På mange måder kan Landdistriktsudvalget og Ligestillingsudvalget derfor ses som tvillingeudvalg – de er oprettet samtidigt, har samme type mandat og operer under lignende politiske omstændigheder.*

Landdistriktsudvalget, ULØ er oprettet samtidig med LIU. Det har samme tværgående mandat og det korresponderede i en lang periode en minister, der - ligesom ligestillingsministeren - fremlage ganske få lovgivningsinitiativer.

Landdistriktsudvalget har imidlertid "opfundet" en række procedurer mv., som gør det i stand til at følge den politiske udvikling med betydning for landdistriktsområdet meget tæt. For eksempel anvender udvalget såkaldte parallelbehandlinger.

Parallelbehandling

Ved en parallelbehandling er udvalget ikke ansvarligt for behandlingen af et forslag, men drøfter så at sige forslaget indhold ud fra et landdistriktsperspektiv fra sidelinjen. Parallelbehandlingen indebærer blandt andet, at Landdistriktsudvalgets medlemmer modtager de dokumenter, der tilgår det

ansvarlige udvalgs medlemmer. Den sættes i værk ved, at ULØ gennemgår regeringens lovkatalog. Udover at udvælge en række forslag, som man ønsker at være ansvarligt for (som LIU som bekendt også gør), udvælger man også en række forslag (typisk en fem-seks stykker), som man beder Folketinget om at få lov til at parallelbehandle ud fra et landdistriktsperspektiv. For at sikre procedurernes levedygtighed under skiftende politiske flertal, har udvalget vedtaget, at såfremt blot *et* medlem ønsker, at et forslag gennemgås i et landdistriktsperspektiv, så beder man Folketinget om at få lov til at parallelbehandle det.

Parallelbehandling: Ved en parallelbehandling sikrer Landdistriktsudvalget, at en lovændrings eventuelle konsekvenser for landdistrikterne ikke overses under Folketingets lovbehandling.

I 2014-15 parallelbehandlede man blandt andet ændring af apotekerloven, ændring af lov om lotteri samt ændringer af love om planlægning, naturbeskyttelse og byggeri.

Når parallelbehandlingen fungerer bedst, stiller Landdistriktsudvalget udvalgs spørgsmål, der sikrer, at en lovændrings konsekvenser for landdistrikterne analyseres. Eller det indkalder ministre i samråd og arrangerer høringer, hvor eksperter og interessenter diskuterer lovændrings betydning for landdistrikterne fra forskellige vinkler. På denne måde optræder udvalget – som formuleret af flere udvalgsmedlemmer – som landdistrikternes vogter i Folketinget. For partigrupperne betyder det, at landdistriktsordførere naturligt inddrages i partiinterne koordineringsprocedurer mv.. Ikke mindst i forhold til pressen.

Dialog med hver enkelt minister

I den periode, som afhandlingen undersøger, sikrer Landdistriktsudvalget, at Folketinget har systematisk kontrol med regeringens planer af relevans for landdistriktsområderne. Det sker ved, at man enkeltvis kalder regeringens nye ministre i samråd for at drøfte den pågældende ministers sagsområde og dets særlige betydning for landdistrikterne. Herunder drøfter man, hvorledes ministerens planer vil påvirke disse områder. På denne måde bliver hver enkelt af regeringens ministre bekendt med de af landdistrikternes udfordringer, der er særligt forbundet med vedkommendes ressortområde.

Hvorfor har ULØ – og ikke LIU – hid tid optrådt som institutionel entreprenør?

Udover parallelbehandlinger og den systematiske dialog med regeringens ministre foretager ULØ særligt i begyndelsen af den her undersøgte periode en række utraditionelle aktiviteter; man afholder for eksempel en række borgermøder i landdistrikterne. Som jeg gennemgår i en artikel, der stadig er under udarbejdelse, er Landdistriktsudvalget oprettet under strukturelle omstændigheder, der på en række punkter har været mere fordelagtige end de, som LIU er oprettet under. Det forklarer i høj grad, hvorfor det er i ULØ – og ikke dets tvillingeudvalg, LIU – at de nye procedurer mv. bliver udviklet. Det er imidlertid klart, at LIU kan lade sig inspirere af Landdistriktsudvalgets praksis.

Inspiration fra andre landes ligestillingsudvalg

Med over 150 kvinde- eller ligestillingsudvalg i mere end 120 lande er der mange "best practices", som LIU kan lade sig inspirere af. En gennemgang af den internationale litteratur, der beskriver sådanne praksisser, viser, at flere disse ligestillingsudvalg rent faktisk arbejder på samme måde, som jeg ovenfor har beskrevet, at Landdistriktsudvalget gør:

- **Vil en ny lov eller en lovændring påvirke kvinder og mænd forskelligt?** Ligestillingsudvalg i så forskellige lande som Costa Rica, Finland og Sydafrika arbejder for eksempel med at sikre, at eventuelle forskelle i lovændringers indflydelse på kvinders og mænds livssituation bliver belyst under lovbehandlingen (se f.eks. Grace and Sawyer 2016; Holli and Harder 2016; Palmieri 2010, 5). I praksis gøres dette ved hjælp af procedurer, som ligner den parallelbehandlingsmetode, som ULØ anvender. Erfaringer fra blandt andet Sydafrika viser, at udvalgenes arbejde i denne henseende er særligt vigtigt, når lovgivningsinitiativer ikke umiddelbart ser ud til at handle om ligestilling eller køn (IPU 2006, 45–46).

Tæt og løbende dialog om regeringens planer på ligestillingsområdet. Ifølge den internationale litteratur er et hovedfokus i mange ligestillingsudvalg, at parlamentet hele tiden har hånd i hanke med regeringens arbejde på ligestillingsområdet. Igen minder de procedurer, der anvendes, om ULØs .(Gonzalez and Sample 2010; IPU 2006; Sawyer, Palmieri, and Freidenvall 2013) .

Af relevans for dette notats fokus ses desuden følgende internationale tendens:

- **Uddannelse af parlamentsmedlemmer.** I flere parlamenter er der fokus på, at nye parlamentarikere skal have kendskab til de internationalt anerkendte og anbefalede ligestillingsværktøjer. Det gælder især det såkaldte "ligestillingsvurdering" (gender mainstreaming) samt budgetvurdering med et kønsperspektiv ("gender budgeting") etc. Meget ofte er det ligestillingsudvalg eller andre parlamentariske fora med et særligt køns- eller ligestillingspolitisk mandat, der går forrest for at sikre dette (se f.eks. Costa 2016; IPU 2006, 45–46).

Følgende publikationer giver hver især et udmærket indblik i, hvordan parlamenter i hele verden arbejder med ligestillingspolitiske problemstillinger:

Palmieri (2011), *Gender-Sensitive Parliaments. A Global Review of Good Practice*, publiceret af Inter-Parliamentary Union, IPU.

Palmieri (2013), *A Comparative Study of Structures for Women MPS in the OSCE Region*, publiceret af OSCE Office for Democratic Institutions and Human Rights (ODIHR).

Gonzalez og Sample (2010), *One Size Does Not Fit All: Lessons learned from legislative Gender Commissions and Caucuses*, publiceret af National Democratic Institute for International Affairs International og Institute for Democracy and Electoral Assistance.

Se desuden publikationer fra forskningsnetværket, GenPARINet:

<http://politicsir.cass.anu.edu.au/research/projects/gender-research/gender-focused-parliamentary-institutions-research-network>

Om notatet

Notatet her bygger på phd.-afhandlingen, *Ligestillingspolitisk repræsentation i folketinget. En analyse af, hvorvidt internt parlamentariske institutioner øver indflydelse på graden af ligestillingspolitisk repræsentation i Folketinget* af Mette Marie Stæhr Harder, Roskilde School of Governance på RUC.

Lektor, ph.d. Flemming Juul Christiansen, Roskilde Universitetscenter, var vejler på projektet og professor, ph.d. Anette Borchorst, Aalborg Universitet var bivejleder.

Metode: Afhandlingens konklusioner bygger på 24 semistrukturerede interviews med nuværende og tidligere folketingsmedlemmer samt medarbejdere fra Folketingets Udvalgssekretariat. Desuden indgår kvantitative data for udvalgsaktiviteter mv. Disse er udledt fra Folketingets online arkiv. Endelig indgår data over antallet af mediehits, der er fundet via Infomedier samt data fra Valgundersøgelsen 2011s database (Stubager et al. 2012).

Litteraturliste

- Ahrens, Petra. 2016. "The Committee on Women's Rights and Gender Equality in the European Parliament: Taking Advantage of Institutional Power Play." *Parliamentary Affairs* 69(4): 778–93.
- Ballington, Julie. 2008. *Equality in Politics: A Survey of Women and Men in Parliaments*. IPU.
- Costa, Monica. 2016. "Gender-Focused Institutions in International Parliamentary Bodies : The Case of the Women ' S Caucus of the Parliamentary Assembly of the Portuguese-Speaking Countries." *Parliamentary Affairs* 69(4): 748–762.
- Gonzalez, Keila, and Kristin Sample. 2010. Training and Development *One Size Does Not Fit All*. IDEA & NDI.
- Grace, Joan, and Marian Sawyer. 2016. "Representing Gender Equality : Specialised Parliamentary Bodies." *Parliamentary Affairs* 69(4): 745–47.
- Harder, Mette Marie Stæhr. 2017. "Ligestillingspolitisk Repræsentation I Folketinget. En Analyse Af Hvorvidt Internt Parlamentariske Institutioner Øver Indflydelse På Graden Af Ligestillingspolitisk Repræsentation I Folketinget." Roskilde Universitet.
- Holli, Anne Maria, and Mette Marie Stæhr Harder. 2016. "Towards a Dual Approach: Comparing the Effects of Parliamentary Committees on Gender Equality in Denmark and Finland." *Parliamentary Affairs* 69(4): 794–811.
- IPU. 2006. "The Role of Parliamentary Committees in Mainstreaming Gender and Promoting the Status of Women, Seminar for Members of Parliamentary Bodies Dealing with Gender Equality." In Geneva.
- . 2018. "PARLINE Database: Specialized Parliamentary Bodies." <http://archive.ipu.org/parline-e/instanceadvanced.asp>.
- Palmieri, Sonia. 2010. *Gender Mainstreaming in the Australian Parliament: Achievement with Room for Improvement*. Canberra.
- Sawyer, Marian, Sonia Palmieri, and Lenita Freidenvall. 2013. "Playing Their Part ? Parliamentary Institutions and Gender Mainstreaming." In 3rd European Conference on Politics and Gender, Barcelona 21-23 March 2013, 100–124.
- Stubager, Rune et al. 2012. *Valgundersøgelsen 2011. Det Danske Valgprojekt*. Århus.