
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

Helle Poulsen, Mainstreamingsnetværket af 2005

Status på ministeriernes indsats med at ligestillingsvurdere lovforslag

Ligestillingslovens § 4 slår fast, at "Offentlige myndigheder skal inden for deres område arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning" – også kaldet mainstreamingsforpligtelsen. En af måderne ministerierne kan arbejde med at opfylde dette formål er at lave ligestillingsvurderinger i det lovforberedende arbejde, dvs at vurdere de ligestillingsmæssige konsekvenser af et lovforslag. Muligheden for at lave sådanne ligestillingsvurderinger er således skrevet ind i Justitsministeriets 'Vejledning om lov kvalitet' fra 2005.

Johanne Schmidt-Nielsen (Enhedslisten) har i folketingets Politisk-Økonomisk Udvalg stillet alle ministre følgende spørgsmål: "Hvor mange gange er der blevet udarbejdet en ligestillingsvurdering i forbindelse med et lovforslag på ministeriets område?". Dette notat giver en kort gennemgang af svarene fra alle 22 ministre¹, hvor der vil blive kigget på følgende:

- Hvor mange gange der er blevet udarbejdet ligestillingsvurderinger
- Hvordan ministerierne arbejder med ligestillingsvurderinger
- Hvordan ministerierne forstår mainstreamingsforpligtelsen

Gennemgangen viser, at 10 ud 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 lovforslag på deres, der er blevet ligestillingsvurderet i perioden fra cirka 2003 til nu. Ligestillingsafdelingens oversigt over lovforslag, der påtænkes ligestillingsvurderet, viser, at der i den nuværende folketingssamling kun kan forventes, at fire lovforslag bliver ligestillingsvurderet.

Hvor mange gange er der blevet udarbejdet en ligestillingsvurdering i forbindelse med et lovforslag på ministeriets område?

Har ministerierne et overblik over ligestillingsvurderede lovforslag?

Det er et gennemgående træk, at de fleste ministerier ikke har nogen samlet opgørelse over, hvorvidt der er blevet udarbejdet ligestillingsvurderinger i forbindelse med lovforslag på deres område. Lige omkring halvdelen svarer direkte, at en sådan opgørelse ikke eksisterer.

Statsministeren,
Finansministeren, Økonomi- og Erhvervsministeren,
Indenrigs- og Sundhedsministeren,
Transportministeren,
Justitsministeren,
Integrationsministeren,
Undervisningsministeren,
Fødevareministeren,
Videnskabsministeren

Kun Socialministeren svarer at de har "systematiseret registreringen af ligestillingsvurderede lovforslag på ministeriets område som opfølgning på Socialministeriets mainstreamingsprojekt", hvorfor det må formodes, at de resterende ministerier heller ikke har samlede opgørelser.

Socialministeren

I forbindelse med det stillede spørgsmål har de fleste ministerier foretaget en eller anden form for manuel optælling for at efterspore eventuelle relevante lovforslag. Det må dog formodes, at de afgivne svar ikke kan ses som ikke helt dækkende for indsatsen i ministerierne, men som et udtryk for, hvad de enkelte ministerier mener, er rimelige svar på spørgsmålet.

Svarene kan deles ind i tre grupper:

- Ingen ligestillingsvurderede lovforslag

¹ Svaret fra Udenrigsministeren og Minister for Udviklingsbistand er det samme.

- Få ligestillingsvurderede lovforslag
- Flere (end få) ligestillingsvurderede lovforslag

Ingen ligestillingsvurderede lovforslag

10 af de 22 ministre svarer, at der ikke har været nogen lovforslag på deres område, der er blevet ligestillingsvurderet.

Udenrigsministeren,
Finansministeren,
Kulturministeren,
Skatteministeren,
Kirkeministeren,
Miljøministeren, Klima- og
Energiministeren,
Forsvarsministeren,
Ministeren for Nordisk
Samarbejde, Ministeren for
Udviklingsbistand

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".

Ministeren for Nordisk
Samarbejde

Andre ministre henviser som Miljøministeren 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". Klima- og Energiministerens sagsområde "er overvejende af meget teknisk præget karakter og har oftest virksomheder og ikke enkeltpersoner som målgruppe".

Miljøministeren, Klima- og
Energiministeren

Langt de fleste henviser dog til, at der er foretaget relevanstest og bl.a. at

- der "herefter ikke [er] fundet lovforslag på Kulturministeriets område, som burde ligestillingsvurderes".
- "det ikke [har] været Kirkeministeriets vurdering, at en ligestillingsvurdering af ministeriets bidrag har været nødvendig".
- "[Miljøministeriet] på denne baggrund ikke [har] identificeret lovforslag, hvor en egentlig ligestillingsvurdering var relevant".

Finansministeren,
Kulturministeren,
Skatteministeren,
Kirkeministeren,
Miljøministeren, Klima- og
Energiministeren,
Videnskabsministeren

Videnskabsministeren oplyser, at man har relevanstestet siden 2003. Ministeriet har ikke en samlet opgørelse over ligestillingsvurderede lovforslag, og da der i svaret ikke gives eksempler på forslag, der er blevet ligestillingsvurderet, må det formodes, at relevanstestene ikke har givet anledning til at lave sådanne.

Videnskabsministeren

Få ligestillingsvurderede lovforslag

7 af de 22 ministre svarer, at de i hvert fald har haft 1-5 lovforslag på deres ressortområde, der er blevet ligestillingsvurderet. Som sagt er der en vis usikkerhed om disse tal, da der ikke bliver lavet systematiske registreringer. De fleste af de 7 ministre svarer derfor som statsministeren: "Statsministeriet har ikke en samlet opgørelse over, hvor mange ligestillingsvurderinger ministeriet har foretaget. Det kan dog nævnes...", hvorefter der følger eksempler på lovforslag, der er blevet ligestillingsvurderet. Om disse eksempler kun udgør et udvalg af de ligestillingsvurderede lovforslag fremgår ikke klart.

Statsministeren, Økonomi- og
Erhvervsministeren,
Indenrigs- og
Sundhedsministeren,
Transportministeren,
Justitsministeren,
Beskæftigelsesministeren,
Undervisningsministeren

På statsministerens område henvises der til ét lovforslag, nemlig tronfølgeoven, hvor der "selvsagt er redegjort for de ligestillingsmæssige konsekvenser i lovbemærkningerne".

Statsministeren

Beskæftigelsesministeren henviser til ændringer af ligebehandlingsloven i 2005 og to ændringer af ligelønsloven i 2006 og 2008 som lovforslag, der er blevet ligestillingsvurderet og konstaterer derefter, at "indtil nu har alle ministeriets øvrige lovforslag været kønsneutrale, hvorfor der ikke er udarbejdet afsnit om ligestillingsmæssige konsekvenser i lovforslagets bemærkninger".

Beskæftigelsesministeren

Transportministeren fortjener særlig opmærksomhed, da hans svar er meget detaljeret i forhold til at beskrive tre eksempler på ligestillingsvurderinger af lovforslag på hans ressortområde. Der citeres direkte fra disse ligestillingsvurderinger i svaret.

Transportministeren

For alle disse ministre, undtagen undervisningsministeren og transportministeren der ikke direkte nævner relevanstest eller de forskellige vejledninger om ligestillingsvurderinger i deres svar, gælder det, at der forsikres at der foretages relevanstest i forbindelse med udarbejdelse af lovforslag, hvorfor det må formodes, at alle andre lovforslag på deres områder ligesom på beskæftigelsesministerens område er blevet vurderet som værende kønsneutrale

Statsministeren, Økonomi- og Erhvervsministeren, Indenrigs- og Sundhedsministeren, Justitsministeren, Beskæftigelsesministeren

Flere (end få) ligestillingsvurderede lovforslag

Fire af ministrene nævner mere end fem ligestillingsvurderede forslag. Integrationsministeren er dog meget kortfattet, idet hun blot konstaterer, at det "på baggrund af en manuel gennemgang af ministeriets lovforslag i perioden fra 2003 til 2010 kan [...] oplyses, at ministeriet adskillige gange har foretaget ligestillingsvurderinger". Det er derfor ikke 100% sikkert, at adskillige er mere end fem.

Integrationsministeren, Minister for Ligestilling, Fødevareministeren, Socialministeren

Socialministeren kan som sagt henholde sig til en systematiseret registrering og kan på den baggrund konstatere, at Socialministeriet siden 2003 har udarbejdet ligestillingsvurderinger mindst 22 gange.

Socialministeren

På ligestillingsministerens område er 8 ud af 9 lovforslag blevet ligestillingsvurderet. Det lovforslag, der ikke er ligestillingsvurderet, er selve fremsættelsen af ligestillingsloven, hvor mainstreamingsforpligtelsen blev indført.

Minister for Ligestilling

Hvad er ministeriernes proces i forhold til at udarbejde ligestillingsvurderinger af lovforslag?

Det er muligt i nogle af svarene at læse, hvordan de enkelte ministerier arbejder med ligestillingsvurderinger af lovforslag. Som det fremgår af ovenstående, er der en stor del af svarene, hvoraf det fremgår, at man laver relevanstest.

Finansministeren, Kulturministeren, Økonomi- og Erhvervsministeren, Skatteministeren, Justitsministeren, Kirkeministeren, Beskæftigelsesministeren, Miljøministeren, Klima- og Energiministeren, Fødevareministeren, Videnskabsministeren

Ligeledes henviser indtil flere til Justitsministeriets vejledning om lov kvalitet fra 2005 og/eller til Finansministeriets vejledning om konsekvensanalyser ligeledes fra 2005. Det må derfor formodes, at disse ministerier også bruger disse vejledninger i deres arbejde. Men som det også fremgår af ovenstående, er det åbenbart kun fødevareministeren, der har fået noget substantielt ud af disse vejledninger. Resten af de ministre, der henviser til relevanstest eller vejledninger, har ingen

Statsministeren, Finansministeren, Økonomi- og Erhvervsministeren, Skatteministeren, Indenrigs- og Sundhedsministeren, Justitsministeren, Kirkeministeren, Fødevareministeren, Videnskabsministeren,

eller få lovforslag, der er blevet ligestillingsvurderet.

Beskæftigelsesministeren

Lokale processer

Kulturministeren og beskæftigelsesministeren refererer til lokale processer. I Kulturministeriet er det "indarbejdet i [ministeriets] vejledning vedrørende lovforslag, at alle lovforslag skal relevanstestes med hensyn til ligestilling". Dette har dog ikke ført til, at man har fundet lovforslag, som burde ligestillingsvurderes.

Kulturministeren

Beskæftigelsesministeriet har siden sommeren 2005 haft en målsætning om at udarbejde ligestillingsnotater til alle lovforslag fremsat på ministeriets område. Disse er siden 2006 blevet oversendt til Folketingets orientering sammen med lovforslagene og høringsmateriale. Det fremgår af beskæftigelsesministerens svar, at udarbejdelse af ligestillingsnotater er indarbejdet i ministeriets generelle lovgivningsarbejde. Som det fremgår af ovenstående har ligestillingsnotaterne kun ført til udarbejdelse af afsnit om ligestillingsmæssige konsekvenser i bemærkninger til 3 lovforslag. Ligestillingsnotaterne er dog til forskel fra andre ministeriers relevanstests tilgængelige for beslutningstagerne og offentligheden.

Beskæftigelsesministeren

Hvordan forstår ministrene mainstreamingsforpligtigheden?

Som nævnt refereres der i en del af svarene til Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet. De fleste formulerer denne reference på mere eller mindre samme måde:

Statsministeren,
Finansministeren, Økonomi- og Erhvervsministeren,
Skatteministeren, Indenrigs- og Sundhedsministeren,
Justitsministeren,
Kirkeministeren,
Fødevareministeren,
Videnskabsministeren

"Det følger af Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet fra juni 2005, at der efter omstændighederne kan være grund til at redegøre for et lovforslags ligestillingsmæssige konsekvenser. Har et lovforslag ikke konsekvenser af den nævnte karakter, bør det alene fremgå af lovforslagets bemærkninger, hvis der på baggrund af lovforslagets indhold er foretaget en større konsekvensvurdering. Det bemærkes, at sådanne konsekvenser ikke skal indgå i det sammenfattende skema, der medtages i forslagens almindelige bemærkninger".

Det er en generel forståelse i materialet, at dette betyder, at "hvis det vurderes, at et lovforslag ikke har ligestillingsmæssige konsekvenser, vil der som udgangspunkt ikke fremgå noget herom af lovforslagets bemærkninger", som justitsministeren formulerer det.

Justitsministeren

Økonomi- og Erhvervsministeren udtrykker den generelle fortolkning af denne vejledning på følgende måde: "Når der foretages ligestillingsvurderinger tages der stilling til, om vurderingen skal fremgå af bemærkningerne til loven. Dette vil typisk være tilfældet, såfremt egentlige ligestillingsmæssige konsekvenser positivt er identificerede".

Økonomi- og Erhvervsministeren

Fødevareministeren henviser f.eks. til, at der i modsætning til hvad, der gælder for eksempelvis økonomiske, administrative og miljømæssige konsekvenser, ikke er noget krav om at beskrive ligestillingsmæssige konsekvenser.

Fødevareministeren

Udenrigsministeren og Minister for Udviklingsbistand udtrykker det klartest – og uden henvisninger til lovgrundlag eller vejledninger: "Det bemærkes i øvrigt, at ministerierne ikke er lovmæssigt forpligtiget til at foretage en ligestillingsvurdering af lovforslag".

Udenrigsministeren, Minister for Udviklingsbistand

Det er primært Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet der henvises til, når forpligtigelsen – eller manglen på samme – skal forklares. Ligestillingsloven er meget fraværende. Kun 4 ministre henviser til ligestillingslovens § 4, hvoraf det jo fremgår at offentlige myndigheder inden for deres område skal arbejde for ligestilling i al planlægning og forvaltning.

Justitsministeren,
Miljøministeren,
Fødevareministeren,
Videnskabsministeren

Behov for bedre implementering af ligestillingslovens bestemmelser

Da køn er en markant forskelssættende social kategori, og mange politikere fra alle sider i det politiske spil fremhæver ligestilling som en vigtig værdi i det danske samfund, kan det forekomme paradoksalt, at der ikke laves flere ligestillingsvurderinger end tilfældet er, og at dette arbejde åbenbart prioriteres så lavt, at mange ministerier slet ikke har overblik over, hvor mange lovforslag, om overhovedet nogen, der er blevet ligestillingsvurderet på deres område.

Trods ligestillingslovens bestemmelse om, at ligestilling skal indarbejdes i al planlægning og forvaltning, kan man altså ikke i bemærkningerne til ministeriernes lovforslag finde svar på, hvordan lovgivningen på et givet område lever op til denne bestemmelse, idet det er meget få lovforslag inden for en begrænset gruppe af ministerier, hvor der er udarbejdet egentlig ligestillingsvurderinger.

Det fremgår af svarene, at der på stort set alle områder foretages relevanstest, men da disse ikke er en del af et lovforslags bemærkninger og ikke umiddelbart offentlig tilgængelige, er det ikke muligt at orientere sig om på hvilket grundlag, man i de enkelte tilfælde har vurderet, at det ikke har været relevant at lave en egentlig ligestillingsvurdering. En ligestillingsvurdering er en konsekvensanalyse, jf. svarenes henvisninger til Finansministeriets vejledning til konsekvensanalyser. Derfor forekommer det ikke relevant, når f.eks. klima- og energiministeren henviser til at ressortområdet ikke har enkeltpersoner som målgruppe, da lovforslag af teknisk karakter eller rettet mod virksomheder godt kan have afledte ligestillingsmæssige konsekvenser. En egentlig ligestillingsvurdering ville kunne afdække dette.

Ligestillingsloven synes derfor at blive implementeret på en sporadisk og fragmenteret måde, og beslutningstagerne bliver således ikke præsenteret for et kvalificeret grundlag at træffe beslutninger på baggrund af. Der er derfor brug for en mere seriøs implementering af ligestillingslovens bestemmelser for at højne kvaliteten i det lovforberedende arbejde.