

Udskriftsdato: 2. januar 2026

VEJ nr 9364 af 01/03/2013 (Gældende)

Vejledning til ligestillingsvurdering af lovforslag

Ministerium: Miljø- og Ligestillingsministeriet

Journalnummer: Ministeriet for Ligestilling og Kirke, j.nr.
2013-211

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 en række konkrete eksempler på ligestillingsvurderinger.

Vejledningen supplerer Finansministeriet m.fl. Vejledning om konsekvensanalyser fra 2005, side 70-73.

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

Hvorfor ligestillingsvurdere?

Kvinder og mænd har på en række områder forskellige behov, ressourcer og adfærd. Ligestillingsvurdering betyder, at man inddrager viden om disse forhold inden for et bestemt område, hvor det er relevant. 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 - hvor det er relevant – ansvaret for at foretage ligestillingsvurdering 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 for mulighed for at inddrage forslagens 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, 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 og adfærd.

Ligestillingsvurdering af lovforslag kan med fordel foregå tidligt i lovgivningsprocessen, så 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. 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.

Trin 1 - Indledende vurdering (screening)

Trin 1 er en hurtig overordnet gennemgang (screening) af et lovforslag med henblik på at identificere, om forslaget kan have køns- og ligestillingsmæssige konsekvenser.

Man bør være særligt opmærksom på lovforslag, som berører borgerne direkte, da denne type lovforslag ofte kan være 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.

Det er imidlertid ikke alle lovforslag, som indebærer kønsmæssige forskelle, der er nødvendige at ligestillingsvurdere. Ved screeningen bør der lægges vægt på, om lovforslaget har væsentlige ligestillingsmæssige konsekvenser.

Der skal kun foretages ligestillingsvurderinger, hvor det er relevant. Man skal i den forbindelse være opmærksom på, at et lovforslag kan afspejle allerede eksisterende kønsforskelle. Nogle gange kan man rette op på det, men andre gange er det ikke muligt, fordi det vil kræve ændringer udenfor lovforslagets område. I sådanne tilfælde er det ikke det pågældende lovforslag, som indebærer ligestillingsmæssige konsekvenser.

De formodede ligestillingsmæssige konsekvenser bør også være væsentlige, før en egentlig ligestillingsvurdering er nødvendig. Det er vanskeligt at opstille præcise kriterier for, hvornår konsekvenserne er væsentlige, men det bør fx overvejes om, forslaget vil bidrage til at opfylde ligestillingsmæssige målsætninger eller vanskeliggøre ligestillingen. Der bør også være tale om »størrelsesmæssigt« mere betydende ligestillingsmæssige konsekvenser.

Med i screeningen kan der stilles en række spørgsmål om lovforslaget og hensigten med det:

- 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?

Hvis et eller flere af spørgsmålene leder frem til, at lovforslaget kan have relevante og væsentlige ligestillingsmæssige konsekvenser, er det relevant at gå videre til trin 2 og foretage en nærmere vurdering af de kønsmæssige forskelle og omfanget heraf.

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 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.

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.

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. Hvis der er behov for at fremskaffe yderligere viden, gøres det under trin 3, når det er fastslået, at 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, hvor det er relevant, 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 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.»

Vurderingen af mulige ligestillingsmæssige konsekvenser foretages som udgangspunkt på basis af tilgængelig viden hos de relevante faglige medarbejdere med inddragelse af eventuelle juridiske/lovtekniske enheder.

Med henblik på at uddybe viden om kønsforskelle for at kunne vurdere lovforslagets ligestillingsmæssige konsekvenser, kan det i nogen tilfælde være relevant at indhente yderligere oplysninger i tilgængelige kønsopdelte data og statistikker. Data kan i vidt omfang fås hos Danmarks Statistik. Endvidere har fx Kvindefundus litteraturlister over 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. Det kan være relevant at beskrive både positive og negative væsentlige ligestillingsmæssige konsekvenser af et lovforslag. Lovforslag kan sagtens have negative ligestillingsmæssige konsekvenser, uden det behøver at være et problem, 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.

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

3. Eksempler på ligestillingsvurderinger af lovforslag

Til inspiration vises herunder to eksempler på tidligere ligestillingsvurderinger.

Eksempel 1: Ligestillingsvurdering af lovforslag om pension (Eksemplet viser en ligestillingsvurdering, hvor der i konklusionen eksplicit henvises til en diskriminationsvurdering ud fra et retligt perspektiv.)

I forbindelse med en lov om ændring af lov om social pension, valgte det daværende Socialministeriet, at vurdere om forslaget havde ligestillingsmæssige konsekvenser. Forslaget skulle åbne adgang for, at alle der havde ret til folkepension kunne vælge at udskyde folkepensionen og deltage aktivt på arbejdsmarkedet mod senere at få forhøjet den løbende pension med et tillæg.

Lovforslaget indeholdt ligestillingsmæssige aspekter af en sådan art, at det var nødvendigt, at vurdere om lovforslaget var direkte eller indirekte diskriminerende. Spørgsmål der blev undersøgt var blandt andet: Har det konsekvenser for ligestillingen mellem kvinder og mænd, at kvinder lever længere end mænd og dermed får pension i flere år? Har det konsekvenser for ligestillingen, at muligheden for forhøjet pension kræver en beskæftigelse på mere end 1500 timer pr. år.

Socialministeriet fandt frem til, at det i forhold til forsikringer ikke er tilladt at tilpasse den forsikringspræmie, som den forsikrede skal betale eller den ydelse, der senere skal udbetales til mænds og kvinders levealder. I forhold til beskæftigelseskravet på de 1500 timer blev det undersøgt om dette muligvis ville ramme kønsskævt idet kvinder oftere er på deltid end mænd. En søgning på Danmarks Statistik bekræftede denne formodning. På den anden side fastslår et EU-direktiv om ligebehandling af mænd og kvinder (19.december 1978, 79/7 EDF), at det er i orden, at der er uligheder i mænds og kvinders adgang til sociale sikringsordninger, hvis det er begrundet ud fra andre hensyn end kønspektivet.

Resultat

Socialministeriet vurderede efter ligestillingsvurderingen, at lovforslaget ikke var diskriminerende. Under henvisning til EF-direktivet om ligestilling med hensyn til social sikring, vurderede man, at lovforslaget havde til hensigt, at gennemføre en socialpolitisk udvikling i velfærdsstaten. Dermed kan forslaget siges ikke, at indebære direkte eller indirekte diskrimination.

Eksempel 2:) Ligestillingsvurdering af lovforslaget om ændring af udlændingeloven (Ændring af reglerne om familiesammenføring med børn) (Eksemplet viser en ligestillingsvurdering, hvor et af formålene med lovforslaget har været at fremme ligestilling på arbejdsmarkedet)

»Ligestillingsmæssige konsekvenser

De foreslåede ændringer af udlændingeloven er kønsneutrale.

De foreslåede ændringer af udlændingelovens § 9, stk. 17, om vurderingen af, om et barn, der søges familiesammenført, har grundlag for at opnå en vellykket integration i Danmark, indebærer, at den herboende forælders egen integration i Danmark fremover vil blive tillagt øget vægt ved vurderingen af barnets grundlag for en vellykket integration i Danmark. I vurderingen af den herboende forælders egen integration vil bl.a. forælders beskæftigelsesmæssige situation have vægt.

For indvandrere fra ikke-vestlige lande, er beskæftigelsesgraden højere blandt mænd end kvinder, og på den baggrund vurderes det, at de foreslåede ændringer af udlændingelovens § 9, stk. 17, kan have ligestillingsmæssige konsekvenser. De foreslåede ændringer kan medvirke til at give kvinder, der er indvandret fra ikke-vestlige lande, et styrket incitament til at etablere sig på arbejdsmarkedet. Dermed kan antallet af kvinder i beskæftigelse stige. På den baggrund vurderes lovforslaget at have positive ligestillingsmæssige konsekvenser.«

Ministeriet for Ligestilling og Kirke, den 1. marts 2013

TRINE INGEMANSEN