

Mainstreaming i juridisk perspektiv

Agnete Andersen og Ruth Nielsen

Mainstreaming i juridisk perspektiv



Jurist- og Økonomforbundets Forlag
2007

Mainstreaming
i juridisk perspektiv
1. udgave, 1. oplag

© 2007 by Jurist- og Økonomforbundets Forlag

Alle rettigheder forbeholdes.
Mekanisk, elektronisk, fotografisk eller anden gengivelse af
eller kopiering fra denne bog eller dele heraf er ifølge
gældende dansk lov om ophavsret ikke tilladt uden
forlagets skriftlige samtykke eller aftale med Copy-Dan

Omslag: Morten Højmark
Tryk: Narayana Press, Gylling
Indbinding: Damm's Forlagsbogbinderi, Randers

Printed in Denmark 2007
ISBN 978-87-574-1657-2

Jurist- og Økonomforbundets Forlag
Lyngbyvej 17
Postboks 2702
2100 København Ø

Telefon: 39 13 55 00
Telefax: 39 13 55 55
e-mail: forlag@djoef.dk
www.djoef-forlag.dk

Indholdsfortegnelse

Forord	13
Kapitel 1. Indledning	15
Kapitel 2. Historie	19
1 FN	21
1.1 ILO	22
1.2 UNESCO	24
1.3 WHO	25
1.4 FAO	25
2 Verdensbanken	25
3 OECD	26
4 Europarådet	26
5 EU	27
5.1 Europaparlamentet	30
6 Nordisk Ministerråd	31
Kapitel 3. Ligestillingsbegrebet og kønsmainstreamingbegrebet	33
1 Hvad er ligestilling?	34
1.1 Definition af kønsligestilling	34
2 Diskriminationsforbud og mainstreaming	34
2.1 Forskellige former for diskrimination	35
2.1.1 Direkte forskelsbehandling	36
2.1.2 Indirekte forskelsbehandling	38
2.1.3 Chikane og seksuel chikane	39
2.1.4 Mainstreamingpligt indeholdt i diskriminationsforbud	40
2.1.5 Sammenhængen mellem kønsmainstreaming og indirekte forskelsbehandling	42
2.1.6 Multipel diskrimination. Flere parametre	44
2.1.7 Positiv særbehandling	44
2.2 Deltagelse i beslutningsprocesser og gennemførelse af kønsligestilling	46
2.3 Manden er normen	46

Indholdsfortegnelse

3	Hvornår kønsmainstreaming og hvornår traditionelt ligestillingsarbejde.....	51
4	Hvad er kønsmainstreaming?.....	51
4.1	Praktisk brug af kønsmainstreaming.....	53
4.2	Relevans og proportionalitet.....	54
5	Internationale organisationer.....	55
5.1	FN.....	55
5.2	Europarådet.....	55
5.3	EU's definition.....	58
5.4	Nordisk Ministerråd.....	60
	Kapitel 4. Mainstreamings plads i det juridiske system	61
1	Indledning.....	61
2	Regler, der eksplicit handler om mainstreaming (integrering) af køn og ligestilling.....	62
2.1	Tidligere ligestillingslovgivning.....	62
2.2	Den nugældende ligestillingslov, især § 4	63
2.2.1	Ligestillingslovens forarbejder.....	64
2.2.2	Ligestillingsredegørelser og rapporter	65
2.2.3	Perspektiv- og handlingsplaner	66
2.3	Ligebehandlingslovens § 1a	66
2.4	Kollektive aftaler, vedtægter for organisationer mv.	67
2.5	Underliggende EU-regler.....	68
2.5.1	Nugældende traktatbestemmelser	68
2.5.2	Reformtraktaten og EU's Charter om grundlæggende rettigheder	70
2.5.3	Ligebehandlingsdirektivets art. 1a	72
2.5.4	Art. 29 i det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv.....	73
2.5.5	Den europæiske ligestillingspakt	73
2.5.6	De beskæftigelsespolitiske retningslinjer.....	74
2.5.6.1	Grønningen om modernisering af arbejdsretten	76
2.5.6.2	Meddelelsen om flexicurity.....	76
2.5.6.3	Større fleksibilitet.....	77
2.5.6.4	Beskæftigelsessikkerhed	78
2.5.6.5	Mindre segmentering af arbejdsmarkedet	78
2.5.6.6	Behørig hensyntagen til arbejdsmarkedets parter	79
2.5.6.7	Den danske flexicurity/flexicarity model.....	79

2.5.7	Mainstreaming af andre beskyttelseskriterier end køn. Flere parametre	80
2.6	CEDAW	80
3	Mainstreaming som retlig standard/god skik-regel	81
3.1	Begrebet retlig standard	81
3.2	Anvendelsesområde	82
3.3	Kompetence og pligt til at mainstreame for alle offentlige myndigheder.....	83
3.3	Den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning og magtfordrejningslæren.....	84
3.5	Ligestillingsmålsætningen	86
3.6	Handlepligter ved mainstreaming.....	87
4	Mainstreaming og markedsføringsloven	88
4.1	Samtidig anvendelse af markedsføringslovens § 1 og ligestillingslovens § 4	88
4.2	Markedsføringslovens § 1 som selvstændigt grundlag for mainstreamingpligt.....	89
4.3	Forbrugerombudsmanden som pligtsubjekt i ligestillingslovens § 4	90
4.4	Mainstreaming af retningslinjerne fra 1993 om kønsdiskriminerende reklame.....	92
4.5	§ 43 i lov om finansielle virksomheder	93
4.6	Reklamer på særlige områder	94
4.6.1	Radio og tv	94
4.6.2	Sundhedsområdet.....	94
5	Mainstreaming og retsanvendelsespraksis.....	96
5.1	Afgørelsespraksis fra tvistløsningsorganer/judiciel retsanvendelse	96
5.2	God skik-praksis/retsanvendelse i forbindelse med selvregulering.....	96
6	Mainstreaming af juridisk forskning og undervisning	96
6.1	Den retlige og forskningspolitiske ramme: GE=GD + WP.....	96
6.2	Kønsdimensionen i den juridiske forskning.....	99
6.2.1	Culpastandarden (bonus pater m. fl.)	100
6.2.2	Kontraktretten	102
6.2.3	Arbejdsretten.....	102
Kapitel 5. Data.....		103
1	Kønsspecifikke konsekvensanalyser (gender impact assessments) ..	104
2	Ligestillingsvurdering (gender proofing).....	105

Indholdsfortegnelse

3	Hvad skal der måles på.....	105
4	Juridiske krav til data til brug for kønsmainstreaming.....	105
5	Krav i praksis til datamaterialet.....	106
5.1	Krav til data i det tværministerielle mainstreamingprojekt.....	106
5.2	Krav til data i ligestillingsprojekter.....	108
5.3	Krav til data i Beskæftigelsesministeriet.....	108
5.3.1	Almindelig kønsopdelt statistisk overvågning af arbejdsmarkedspolitikken.....	109
5.3.2	Kønsopdelt statistik til brug for kønsmainstreamingarbejdet på beskæftigelsesområdet.....	110
5.3.3	Kønsopdelt statistik på arbejdsmarkedet til brug for at fremme ligestilling.....	110
5.3.4	Styrelsernes overvågning af køn inden for egne kerneydelser.....	111
6	Målgrupper.....	111
7	Datas rolle i forbindelse med kvalitetsudvikling.....	112
8	Effektmåling og evaluering.....	112
8.1	Analyse af ligestillingsvurdering af ressourcefordeling.....	112
8.2	Målemetoder for AMS's mainstreamingarbejde.....	113
Kapitel 6. Mainstreamingaktører.....		115
1	Indledning.....	115
2	Generelt om retssubjektivitet i forhold til mainstreaming.....	116
2.1	Typer af retssubjekter.....	116
2.2	Fysiske personer.....	116
2.3	Juridiske personer.....	117
2.3.1	De aktører, der normalt er involveret i et område.....	117
2.3.2	Private bestyrelser.....	118
2.3.3	Offentlige udvalg mv.....	119
2.3.4	Offentlige bestyrelser og lignende.....	120
2.4	Særlige ligestillingsorganer.....	121
3	EU-institutioner.....	121
3.1	EU-institutioners mainstreamingpligt efter art. 3, stk. 2, EF....	121
3.2	EU-institutioners overvågning af Danmarks opfyldelse af EU-retlige mainstreamingpligter – særligt om beskæftigelsesområdet.....	122
4	Danske offentlige myndigheder.....	123
4.1	Stat, kommuner og regioner.....	123
4.2	Domstolene er ikke pligtsubjekter i ligestillingslovens § 4.....	123

4.3	Offentlige selvejende institutioner, interessentskaber, anpartsselskaber og aktieselskaber	124
5	Private, der udfører opgaver for det offentlige (udlicitering, koncessioner og lignende).....	125
5.1	ABService 2003	126
5.1.1	Privat bistand til varetagelse af sagsoplysning eller anden forberedelse af sager	127
5.1.2	Saglighed mv. i opgavevaretagelsen	128
5.1.3	Inhabilitet	129
5.2	Arbejdsmarkedsstyrelsens udbudsvejledning 2007	129
6	Arbejdsgivere og andre arbejdsmarkedsaktører	129
6.1	Arbejdsgivere	130
6.2	Arbejdsmarkedsorganisationer	130
6.3	Arrangører af erhvervsuddannelse og lignende	131
6.4	Personer, der kontrollerer adgang til selvstændigt erhverv	131
7	Erhvervsmæssige aktører uden for arbejdsmarkedet.....	132
8	Andre	132
9	Særlige ligestillingsorganer – pådriverrolle og håndhæverrolle	132
10	Rettighedssubjekter	134
Kapitel 7. Retsmidler og håndhævelse		137
1	Indledning.....	137
2	Forholdet mellem EU-ret og dansk ret	138
3	Domstole, klageorganer og lignende	139
3.1	Adgang til en domstol.....	139
3.2	Adgang til de almindelige domstole.....	141
3.3	Det arbejdsretlige processystem	141
3.4	Klageadgang og tilsyn i den offentlige sektor.....	142
3.4.1	Folketingets Ombudsmand.....	142
3.4.2	Klager over kommuner og regioner	142
3.5	Særlige klageorganer vedrørende ligestilling.....	144
3.5.1	Ligestillingsnævnet.....	144
3.5.2	Forslag til tværgående klagenævn for ligestilling.....	144
4	Procesformer.....	145
4.1	Gruppesøgsmål	145
4.1.1	Begreb	146
4.1.2	Et eksempel: Wal-Mart-sagen.....	146
4.1.3	De pr 1.1.2008 gældende regler om gruppesøgsmål	147
4.1.3.1	Betingelser for gruppesøgsmål.....	147

Indholdsfortegnelse

4.1.3.2	Hvem kan være grupperepræsentant? Multipel diskrimination.....	148
4.1.3.3	Grupperepræsentant i frameldingsmodellen .	148
4.1.4	Kønsmainstreaming af forslaget til ændring af retsplejeloven (gruppesøgsmål).....	150
4.2	De hidtidige regler om søgsmålskompetence/reblig interesse og kumulation	152
4.2.1	Foreningssager	152
4.2.2	Kumulation	153
4.3	Bevissspørgsmål	154
4.3.1	EU-Domstolens praksis	155
4.3.2	Direktivbestemmelser om bevisbyrde.....	155
5	Sanktioner.....	156
5.1	Bortfald af retsevne/handleevne	157
5.2	Ret til jobbet.....	158
5.3	Straf.....	158
5.4	Ugyldighed.....	159
5.5	Erstatning eller godtgørelse (compensation or reparation).....	159
5.5.1	Negativ kontraktinteresse	159
5.5.2	Renter og maksimum for kompensation	160
5.5.3	Ansvarsgrundlag, culpa	162
5.6	Benchmarking. Offentlige evalueringer (naming and shaming).....	163
6	Mainstreamingpligt, der falder inden for andre retlige standarder end de særlige mainstreamingregler	164
Kapitel 8. Kønsmainstreaming i praksis.....		167
1	Anvendelse af kønsmainstreaming	167
2	Nationalt	168
2.1	Det tværministerielle mainstreamingprojekt.....	169
2.1.1	Kampagner i det tværministerielle mainstreamingprojekt	175
2.1.2	Ligestillingsvurdering af lovforslag i det tværministerielle mainstreamingprojekt	177
2.1.3	Ligestillingsvurdering af budgetter i det tværministerielle mainstreamingprojekt	180
2.2	Ligestilling på arbejdsmarkedet.....	185
2.3	Målsætning for Beskæftigelsesministeriets mainstreamingsarbejde	186

2.3.1	Ligestillingsvurdering af lovforslag i Beskæftigelsesministeriet.....	187
2.3.2	Ligestillingsvurdering af budgetter (gender budgetting) i Beskæftigelsesministeriet.....	192
2.3.3	Arbejdsskadsstyrelsen	193
2.3.4	Arbejdsmarkedsstyrelsen.....	195
2.4	Ligestilling i sikkerhedspolitikken	199
3	Internationalt.....	203
3.1	EU-Kommissionen.....	203
3.1.1	En køreplan for ligestilling mellem kvinder og mænd 2006-2010	203
3.1.2	Fællesskabsprogram for beskæftigelse og social solidaritet – Progress (2007-2013)	206
3.2	Storbritannien.....	208
3.3	Sverige.....	209
3.4	Canada.....	210
3.5	Holland.....	211
	Bibliografi	213
	Stikordsregister	217

Forord

Gender mainstreaming på dansk kønsmainstreaming er et koncept, der anvendes mere og mere i den offentlige forvaltning for at sikre, at offentlige myndigheder tager hensyn til kvinders og mænds forskellige levevilkår og behov.

I denne fremstilling ser vi på kønsmainstreaming for at afdække kønsmainstreamings juridiske perspektiv. På det nuværende udviklingstrin er det mest korrekt at analysere og beskrive kønsmainstreaming som en »god skik«-regel. Vi har fremdraget væsentlige elementer for, hvad der skal til for at opbygge en god skik.

Kønsmainstreaming er ikke bare 'policy', og konceptet er mere end agitation. Vi har derfor beskrevet dets plads i retssystemet. Beskrivelsen af kønsmainstreamings plads i retssystemet består både af en analyse af begrebsapparatet for at afklare, hvorledes kønsmainstreaming anvendes, og af en gennemgang af relationen til andre juridiske instrumenter.

Kønsmainstreaming har udviklet sig over tid fra den spæde begyndelse i midten af 80'erne efter Verdenskvindekonferencen i 1985, hvor særligt udviklingspolitikken kom i fokus. Fremstillingen begynder derfor med en gennemgang af den historiske udvikling.

Kapitlet om begrebsapparatet definerer, hvad ligestilling og kønsmainstreaming er, for bedre at forstå, i hvilken sammenhæng kønsmainstreaming kan bruges.

Det følgende kapitel handler om kønsmainstreamings plads i det juridiske system. Kønsmainstreaming ses i sammenhæng med det øvrige retssystem, og det overvejes, i hvilket omfang kønsmainstreaming fører til nye forpligtelser.

Kønsmainstreaming er meget afhængig af et godt datagrundlag på de områder, der skal mainstreames, fordi målgruppernes karakteristika og behov skal være kendte for, at indsatsen bliver meningsfyldt. Det er i øvrigt også her, kvalitetsforbedringer tydeligst viser sig.

Ideen bag kønsmainstreaming er også, at nye aktører ud over ligestillings-sagkyndige skal deltage i arbejdet med kønsmainstreaming, det følgende kapitel fortæller hvordan.

Forord

Når kønsmainstreamings plads i det juridiske system skal beskrives hører håndhævelsen også med.

Det afsluttende kapitel ser på, hvordan kønsmainstreaming har været anvendt i praksis både i ind- og udland.

EU har spillet en fremtrædende rolle i anvendelsen af kønsmainstreamingstrategien, og derfor er EU's rolle et gennemgående tema, som er behandlet i forskellige sammenhænge i de enkelte kapitler.

Bogen henvender sig til dem, der udarbejder regler, kollektive overenskomster og andre mere generelle aftaler, hvor man ønsker/føler sig forpligtet til at indarbejde et kønsperspektiv i sit arbejde både for at sikre kvalitet og for at fremme ligestilling.

København, oktober 2007

Agnete Andersen

Ruth Nielsen

Indledning

Ligestillingspolitik i forhold til kvinder og mænd ansues fra flere vinkler, som bl.a. omfatter lovgivning, positiv særbehandling, specifikke ligestillingsinitiativer og kønsmainstreaming.

Ligestilling mellem kvinder og mænd er en svær størrelse, fordi samfund altid har set mænds liv som normen og kvinders liv som afledt af mænds. Anvendelsen af kønsmainstreaming gør det naturligt at vurdere de to køns karakteristika uafhængig af hinanden og dermed uden på forhånd fastlagte rammer. Pga. kvinders og mænds forskellige levevilkår gennem tiderne kan kønnet ofte være udslagsgivende for effekten af en konkret indsats. Kønsmainstreaming er et instrument til at afklare denne betydning for at fremme kønsligestilling.

Udgangspunktet er at se på de overordnede politiske mål og i den forbindelse undersøge kønnets betydning for at nå målene, således både de fagpolitiske og de ligestillingspolitiske mål.

Kønsmainstreaming er startet som et tværfagligt instrument, men er desuden ved at udvikle sig til et juridisk instrument. Det er et retspolitisk spørgsmål, om kønsmainstreaming skal blive et slagkraftigt instrument, som er sanktioneret og kan håndhæves.

Med kønsmainstreaming arbejdes ud fra på forhånd formulerede generelle politikker, hvor der fokuseres på kønsperspektivet, og i tilslutning hertil defineres de ligestillingspolitiske mål.

Kønsmainstreaming er med til at skabe bedre forståelse for karakteristika ved de to køn og giver på denne måde ny viden om de målgrupper, som er omfattet af en konkret indsats. De to køns forskellige levevilkår har betydning for deres behov og holdninger til både konkrete forbrugsgoder og offentlige ydelser.

Kønsmainstreaming bruges til at vurdere, hvordan de to køn bliver påvirket af generelle politikker og serviceydelser. Samtidig påvirker de selv efterspørgslen og udbuddet på markedet i bredeste forstand. De to køn er forskel-

Kapitel 1. Indledning

lige og har forskellige levevilkår ikke mindst i forhold til arbejdsmarkedet, og det fører til, at de ofte er i en meget forskellig situation.

Manglende viden om kønnets betydning kan føre til, at det politiske mål ikke nås pga. manglende kendskab til de berørte personers adfærd. Kønsopdelt dataindsamling er et vigtigt redskab til at afgøre, hvem de berørte personer er. Det gælder både for afklaring af indirekte diskrimination og forståelse af kønsmainstreaming. Viden om køn skal være til stede i forhold til begge dele. Udsættes det ene køn for skadevirkninger, fordi der tages udgangspunkt i det andet køns forhold, må det afdækkes, i hvilket omfang skadevirkningerne kan medføre retlige forpligtelser. Hensigten med denne bog er at sætte kønsmainstreaming i et juridisk perspektiv ud fra samme bevæggrunde, som er kendt fra direkte og indirekte forskelsbehandling.

Kønsmainstreaming ses i disse år som et værktøj, der kan speede ligestillingsindsatsen op og hjælpe med til at holde ligestilling på dagsordenen. Kønsmainstreaming er imidlertid et ord og dermed et begreb, alle har haft svært ved at tage til sig. Der er derfor gjort mange forsøg på at finde et andet ord, men hidtil uden resultat.

Reklamebranchen har altid gjort brug af viden om kvinders og mænds forskellige præferencer. Uden viden om, hvad der tiltrækker de enkelte kundesegmenter, og også her er køn den vigtigste faktor, ville enhver markedsføring foregå i blinde. At det ikke er for at fremme ligestilling, er en ganske anden sag. Det er dog også sådan, at dokumentation om de to køns forskellige situation og adfærd i sig selv kan anspore til overvejelser om nye politiske mål, der kan medvirke til at ændre de to køns vilkår, fordi den manglende hensigtsmæssighed bliver åbenbar. Der åbnes for en diskussion af de modstående hensyn på et sagligt funderet grundlag, som kan medvirke til at kvalificere debatten.

Omvendt betyder det, at i det omfang de aktører, der har det faglige ansvar, ikke inddrager kønnet for at sikre viden om deres målgrupper, bliver behovet for at inddrage kønsmainstreamingstrategien endnu tydeligere. Det er altid uheldigt, hvis beslutningsgrundlaget er ufuldstændigt.

Herudover er datagrundlaget vigtigt for at skabe et overblik over de to køns vilkår, men datagrundlaget i sig selv siger ikke noget om, hvorfor de to køn har forskellige vilkår. Derfor er der behov for at analysere barriererne. Der er mange grunde til, at kvinder og mænd har forskellige vilkår, og det skal analyser af barriererne medvirke til at afdække.

Viden om målgrupperne er en afgørende forudsætning for, at man kan tilpasse sine ydelser, produkter og politik til de to køns behov. Også her er præcise data om målgruppen helt nødvendige for at være sikker på, at man kan handle i overensstemmelse med fastsatte mål.

I nogle tilfælde er det nok for at nå målene, at man ved, hvordan de to køn reagerer. Der bliver kønsmainstreaming alene et spørgsmål om kvalitet og effektivitet.

De to køns biologi er forskellig, og det er velkendt, at de har en meget forskellig tilgang til fx sundhed. Derfor skal der bruges forskellige midler for at få de to køn i tale. Det fører ikke nødvendigvis til mere ligestilling, men til bedre kvalitet og effektivitet.

I andre tilfælde er ambitionerne større, man ønsker desuden at fremme ligestilling i overensstemmelse med fastsatte ligestillingspolitiske mål så som fremme af økonomisk uafhængighed af både ægtefælle og det offentlige, nedbrydning af det kønsopdelte arbejdsmarked og ligeløn.

Derfor er vores påstand, at selv om ordet kønsmainstreaming næppe bliver folkeeje, så er det et nyttigt instrument for at sikre kvalitet både i den offentlige forvaltning og i den private sektor.

KAPITEL 2

Historie

Begrebet kønsmainstreaming optræder første gang i internationale tekster efter den 3. Verdenskvindekonference i Nairobi i 1985 i forbindelse med FN's Kvindekommissions debat om kvinders rolle i fremtidens verdenssamfund, som det er formuleret i den daværende FN-terminologi. Kønsmainstreaming begyndte som et tværfagligt emne uden nærmere overvejelser om de juridiske konsekvenser. De eneste juridiske konsekvenser, man arbejdede med, var retsvirkningerne af overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling.

Kønsmainstreaming blev set som et middel og et instrument til at fremme kvinders rolle i samfundet og som et middel til at inkorporere kvinders værdier i primært FN's udviklingsarbejde.

Regeringernes engagement til at inkorporere idéerne i Verdenskvindekonferencens dokument Nairobi Forward Looking Strategies for the advancement of women¹ skulle have et skub. De fremadrettede strategier til fremme af kønsligestilling var den første ligestillingspolitik på verdensplan, fordi det var første gang, alle medlemmer af FN var blevet enige om et fælles grundlag for en kvindepolitik. Det havde hverken været muligt ved den første verdenskvindekonference i Mexico i 1975 eller ved den anden verdenskvindekonference i 1980 i København.

De fremadrettede strategier var et ligestillingspolitisk grundlag, der gav Kvindekommissionen nye muligheder for at vise de andre organisationer i FN, hvori arbejdet med ligestilling skulle bestå. Kvindekommissionen var helt opmærksom på, at ligestilling ikke kan gennemføres alene af ligestillingseksperterne. Det var klart, at det ville være en helt uoverkommelig opgave for FN's Kvindekommission at få inddraget FN's øvrige organisationer uden et værktøj, der muliggjorde, at FN's organisationer selv kunne arbejde

1. Rapport fra verdenskvindekonferencen til at gennemgå og vurdere resultaterne for kvindetåret: Forward Looking Strategies for the Advancement of Women, Nairobi, vedtaget den 26. juli 1985.

Kapitel 2. Historie

med ligestilling. Kønsmainstreaming blev det nye værktøj, der skulle sikre, at FN's organisationer kunne arbejde med ligestillingsstrategierne i deres almindelige arbejde.

Man kan sige, at begrebet blev udviklet af nødvendighed. Kønsmainstreaming skulle være forudsætningen for, at den brede implementering af ligestilling i alle livets forhold kunne lade sig gøre.

For at formalisere denne indsats vedtog FN i 1986 en resolution² om det fremtidige arbejde i Kvindekommissionen, hvorefter strategierne skulle inkorporeres i både økonomiske og sociale udviklingsprogrammer.

I 1987 tilskyndede FN's Kvindekommission på basis af de beslutninger, der blev taget i 1986, alle FN-organisationer, som ikke allerede havde gjort det, til at formulere og iværksætte en sammenhængende ligestillingspolitik, og det skulle ske i både handlingsplaner, målsætninger og programmer og alle andre vigtige politikdokumenter.

Under den 4. Verdenskvindekonference i Beijing i 1995 blev mainstreamingstrategien udtrykkeligt fastslået i Platform for Action,³ det vedtagne dokument fra Beijing-konferencen. Platform for Action stiller krav om fremme af mainstreamingstrategien i alle kapitler, det være sig om økonomi eller sundhed. I dokumentet fremhæves det, at regeringer og andre aktører skal fremme en aktiv og synlig kønsmainstreamingpolitik. Dermed skal alle politikker og programmer tilføres et kønsperspektiv, således at analyser af virkningerne foretages på henholdsvis kvinder og mænd, inden det besluttet, hvordan politikkerne og programmerne skal formuleres.

Selv om Platform for Action ikke giver retningslinjer for, hvordan denne politik skal udvikles og implementeres, har mange lande vedtaget en national plan for en kønsmainstreamingstrategi som et resultat af Beijing-konferencens Platform for Action.

Efter Beijing-konferencen har især mellemstatslige europæiske organisationer fremmet mainstreamingstrategien. Disse organisationer er gået foran. Nedenfor gennemgås kønsmainstreamings gennemførelse i de internationale organisationer.

2. Resolution 41/213 af 19. december 1986.
3. Rapport fra verdenskvindekonferencen: Erklæring og handlingsprogram 'Platform for Action', Beijing, vedtaget den 15. september 1995.

1 FN

Fra FN's⁴ udgangspunkt er kønsmainstreaming globalt accepteret til at fremme ligestilling. Siden 1997 har vicegeneralsekretæren og den særlige rådgiver for kønsspørgsmål og fremme af kvinders rettigheder haft til opgave at støtte og overvåge anvendelsen af kønsmainstreamingstrategien. OSAGI⁵ har to professionelle medarbejdere til at støtte kønsmainstreamingindsatsen. Mandatet dækker hele FN's område og består i at støtte og rådgive om kønsmainstreaming.

FN definerer kønsmainstreaming⁶ således:

»At mainstreame et kønsperspektiv er den proces, der vurderer betydningen for kvinder og mænd af enhver planlagt handling, herunder lovgivning, politik eller programmer på alle områder og på alle niveauer. Det er en strategi til at gøre både kvinders og mænds anliggender og erfaringer til en integreret del af design, gennemførelse, overvågning og evaluering af politikker og programmer i alle politiske, økonomiske og samfundsmæssige sfærer, så kvinder og mænd kan få ligelig gavn af initiativerne, og ulighed ikke kommer til at gælde i al fremtid. Det ultimative mål for kønsmainstreaming er kønsligestilling.«

Samtidig rapporteres om fremskridt med anvendelsen af kønsmainstreamingstrategien. Den særlige rådgiver holder jævnlige møder om kønsmainstreaming med ledelsen af de enkelte organisationer i FN om anvendelsen af kønsmainstreamingstrategien. Den særlige rådgiver tilbyder særlige orienteringer til medlemsstater, der ønsker at anvende kønsmainstreamingstrategien. Hovedorganisationernes indsats gennemgås nedenfor, men også de regionale kommissioner, menneskerettighedsorganisationerne og de fredsbevarende initiativer er gode eksempler på anvendelsen af mainstreamingstrategien.

I oktober 2000 vedtog FN's sikkerhedsråd resolution 1325⁷ om kvinder, fred og sikkerhed. Resolutionen anbefaler, at flere kvinder deltager i konfliktforebyggelse og fredsprocesser, og tilråder, at man i højere grad tager højde for, at kvinder og piger er en særligt udsat gruppe i væbnede konflikter. Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet har i fællesskab taget en række initiativer til at styrke resolutionens målsætninger. Det har blandt andet ført til, at Forsvaret forsøger at rekruttere flere kvinder til de udsendte enheder, samt yder støtte til etableringen af kvindeministeriet i Afghanistan, se nærmere kap. 8.

4. www.UN.org/

5. Office of the Special Adviser on Gender Issues and Advancement of Women.

6. Rapport fra FN's økonomiske og Sociale Råd (ECOSOC) for 1997, FN1997.

7. SCR 1325 (2000).

Kapitel 2. Historie

Den særlige rådgivers kontor udvikler metoder og værktøjer, som beskriver kønsperspektivet i forhold til fx fordeling af vandressourcer eller social udvikling. Derudover angives forslag til, hvad der kan gøres anderledes. Som et tredje element tilbydes ny viden inden for området på websites og lign. Endelig arrangeres workshops for at øge forståelsen af konceptet.

FN's Kvindekommission (CSW) søger at vedligeholde FN's juridiske forpligtelse til at anvende kønsmainstreaming ved at vedtage resolutioner om kønsmainstreaming, som derefter bliver behandlet gennem hele FN-systemet for til sidst at blive vedtaget af Generalforsamlingen.

1.1 ILO

ILO's⁸ arbejde med at bruge kønsmainstreaming som et middel til handling, særligt i forhold til ILO's tekniske samarbejde og på særlige politikområder, så som beskæftigelsespolitik, social dialog og fattigdomsbekæmpelse har fundet sted siden verdenskvindekonferencen i Beijing i 1995.

ILO bruger FN's definition af kønsmainstreaming. I ILO betyder kønsmainstreaming, at kvinders og mænds erfaringer, viden og interesser skal have betydning for det daglige arbejde. Det kan medføre, at dagsordenen skal forandres. Mål, strategier og handlinger skal udformes, så både kvinder og mænd får indflydelse, kan deltage i og kan få gavn af udviklingsprocesserne. ILO-projekter indeholder et afsnit, hvor kønnet er beskrevet. Også i ILO blev kønsmainstreaming først brugt i udviklingsprojekter.

I ILO som de fleste andre steder er arbejdet med kønsmainstreaming at introducere kønsmainstreaming i alle ILO-programmer kombineret med særlige foranstaltninger, der skal fremme ligestilling mellem mænd og kvinder.

ILO's struktur er forskellig fra de øvrige FN-organisationer. Organisationen er et såkaldt trepartssystem, som indebærer, at ikke alene regeringsrepræsentanter, men også arbejdsmarkedets parter er delegerede. Arbejdsmarkedets parter er derfor direkte involverede i udformningen af ILO's politik.

I ILO-handlingsplanen for kønsmainstreaming placeres ansvaret for kønsmainstreamingarbejdet hos ledelsen. Planen stiller krav om, at ILO udvikler ligestillingsviden hos dem, der har ansvaret for programmer, overvågning og evaluering.

I ILO's udviklingsarbejde har man undersøgt tre temaer med særlig betydning for indarbejdelsen af kønsperspektivet. Det drejer sig om: Den kønsbevidste organisation, hvordan man kønsmainstreamer et kønsperspektiv og kønspolitik.

8. www.ILO.org/

Anerkendelsen af, at organisationer skal tilgodese de to køn, der skal behandles ligeværdigt, er vanskelig. Det hæmmer forståelsen for, hvordan man mainstreamer et kønsperspektiv, og endelig hvordan man udarbejder en kønspolitik for at fremme ligestilling.

I forbindelse med en rekonstruktion af ILO's arbejde, som blev sat i gang i 1999, fik kønsmainstreaming en fremtrædende plads. Konceptet kaldes 'Decent Work' og skal forstås som produktivt arbejde, hvor lønmodtagernes rettigheder er beskyttet, som giver en tilstrækkelig indkomst, og som giver lønmodtagerne social beskyttelse.

Ligestilling blev gjort til et 'focal point' med et særligt ligestillingskontor, som i de forløbne år har belyst en række ligestillingsemner på arbejdsmarkedet. I de allerseneeste år er denne indsats suppleret med et krav om, at et kønsperspektiv skal indarbejdes i det ordinære arbejde på en synlig måde med klare målsætninger.

Det kan diskuteres, om den måde ILO indarbejder kønsperspektivet på, i virkeligheden er med til at fastholde de klassiske kønsroller.⁹ I Helle Poulsens ph.d. afhandling er påstanden, at ILO med sin ligestillingspolitik forudsætter, at kvinder og mænd lever sammen, og at kvinders vanskeligheder på arbejdsmarkedet skyldes deres familiære forpligtelser. Kun kvinders vilkår på arbejdsmarkedet berøres af ligestillingsinitiativer. Særligt kommer det frem i forhold til ligeløn og barselorlov. I ILO's arbejde har det desuden vist sig, at der er en snæver sammenhæng mellem at være fattig og at være sårbar over for forskelsbehandling.

ILO's arbejde reguleres inden for rammerne af deklARATIONEN om fundamentale principper og retten til arbejde. De fundamentale principper er grupperet inden for fire områder: Foreningsfrihed, fjernelse af tvangsarbejde, fjernelse af børnearbejde og forbuddet mod diskrimination. ILO har altså tilvejebragt et positivt miljø for at fremme ligestilling med sit fokus på social retfærdighed og menneskerettigheder. ILO regulerer kønsdiskrimination på arbejdsmarkedet. Man kan sige, at konvention nr. 100 om ligeløn og konvention nr. 111 om diskrimination inden for beskæftigelse lægger en minimumsstandard for ligestillingsindsatsen.

I Torino holder ILO en række kurser om kønsligestilling, herunder om kønsmainstreaming.

9. Poulsen, Helle: *The Elusive Gender: ILO and the construction of gender equality*, Københavns Universitet, Institut for Statskundskab, 2006 (Ph.d.-serien, 2006/7).

1.2 UNESCO

Unesco¹⁰ siger om sin ligestillingspolitik, at kønsaspektet skal anerkendes i alle forhold. Kønsperspektivet skal ses i forhold til alle andre relevante faktorer, såsom social status, alder, race, etnicitet og handicap. Positiv særbehandling bruges til at fremme ligestilling. Styrkelse af den enkeltes selvværd er i centrum. Kvinder og mænd skal deltage på lige fod i alle livets forhold. Social retfærdighed vil også fremme ligestilling, men er ikke tilstrækkelig til at skabe ligestilling. UNESCO fremhæver i sin tjekliste om kønsmainstreaming, at kønsmainstreaming snarere er en proces end et mål i sig selv, hvor særligt de organisatoriske aspekter er vigtige. Kønsperspektivet skal ind i hovedopgaverne og organisationens beslutningsprocesser.

UNESCO mainstreamer køn i alle programmer og på alle niveauer. Det betyder, at den politiske vilje skal styrkes, at kønsperspektivet skal indarbejdes i alle faser i programmerne, og alle samarbejdspartnere skal opmuntres til at gøre det samme inden for deres områder.

Brug af kønsopdelte data og kønsfølsomme indikatorer skal bruges til at overvåge og afsløre, hvorledes de politikker, som organisationen forsøger at fremme, påvirker kvinder og mænd forskelligt med respekt for, at ikke alle kvinder og mænd oplever den samme slags negative konsekvenser af manglende hensyntagen til køn. Race, etnicitet, alder, social status og handicap kan forværre eksisterende kønsdiskrimination og kønsbaseret eksklusion.

Derudover ønsker UNESCO at gennemføre politikprogrammer, der har særlige ligestillingsformål for at fjerne uligheder mellem kvinder og mænd med udgangspunkt i gennemgribende behovsanalyser og konsultationer med grupper, der har viden om køn.

Kvinder skal i højere grad deltage i alle UNESCOs aktiviteter, støtte holdningsændringer og styrke staben i UNESCO, så de bliver i stand til at indarbejde kønsperspektivet i deres daglige arbejde og udvikle relevante værktøjer.

For at forbedre udnyttelsen af ressourcerne skal båndene mellem regeringer, internationale organisationer og civilsamfundet styrkes, så ligestillingsmål kan opfyldes.

Analyser om køn skal dokumentere kvinders og mænds liv og aktiviteter, gøre kvinders og mænds erfaringer forståelige ud fra deres eget udgangspunkt og fremhæve forståelsen for den sociale sammenhæng i relationer om køn ud fra kvinders og mænds opførelse og personlige baggrund. UNESCO giver eksempler på, hvordan kønsanalyser kan udarbejdes.

10. www.UNESCO.org/

1.3 WHO

WHO's¹¹ udgangspunkt er, at kønsperspektivet skal være med fra begyndelsen, når sundhedspolitik skal udformes. Alle sundhedsmedarbejdere skal have forståelse for kønsperspektivet, så de kan tage hensyn til køn, når det er nødvendigt for at effektivisere deres arbejde.

WHO's strategi for ligestillingsarbejdet og rimelig fordeling af goder i sundhedsindsatsen mellem kvinder og mænd er at indarbejde et kønsperspektiv i al planlægning og i alle beslutningsprocesser.

1.4 FAO

FAO¹² har vedtaget, at kønsmainstreaming skal være organisationens hovedstrategi i dens arbejde for landbokvinder. Det kom frem allerede i 1989, da FAO formulerede sin første handlingsplan for kvinder i udvikling. Den indeholdt krav til træning i at udarbejde kønsanalyser for alle medarbejdere som et prioriteret område.

Fra 1996 har FAO forpligtet sig til at have konkrete retningslinjer for kønsmainstreaming i alle FAO's aktiviteter også i medlemslandene. FAO har et nært samarbejde med de øvrige FN-organisationer om at udbygge aktiviteterne om kønsmainstreaming.

2 Verdensbanken

Verdensbanken¹³ har en strategi for sin ligestillingspolitik, som kønsmainstreamingindsatsen er en del af. Strategien går ud på at diagnosticere kønsrelaterede barrierer for at reducere fattigdom og skabe bæredygtig udvikling. Det sker ved at indarbejde kønsspørgsmål i landeprogrammerne. Derfor designer Verdensbanken sine politikker og programmer på en sådan måde, at både kvinder og mænd får gavn af initiativerne. Der arbejdes særligt med de holdninger, der holder kvinder fra at deltage i programmer pga. manglende adgang til aktiver og serviceydelser. Verdensbanken ser særligt på finansieringsbehov, og om nødvendigt kan programmer ændres for også at tilgodese kvinders behov.

11. www.who.int/

12. www.fao.org

13. www.worldbank.org/

3 OECD

Også OECD¹⁴ har taget mainstreamingsstrategien til sig. The Gender, Institutions and Development Data Base (GID-DB) er et nyt værktøj for forskere og personer, der har ansvar for politikformulering, der kan identificere og analysere barriererne mod kvinders økonomiske udvikling. Den dækker 161 lande og består af 60 indikatorer om kønsmainstreaming.

OECD forventer, at organisationer fremover vil strukturere deres eget arbejde, så de effektivt kan bidrage til at fremme ligestilling. OECD peger på en række faktorer, der skal være til stede for, at kønsmainstreaming kan praktiseres.

- Ligestillingspolitikken skal være klar.
- Ledelsen skal være engageret.
- Alle medarbejdere i en organisation skal vide, hvordan de kan bidrage til fremme af ligestilling inden for deres eget ansvarsområde.
- Viden om ligestilling skal være til stede i organisationen, og den skal inddrages i politikformuleringen.
- Tilstrækkelige ressourcer skal være til rådighed.
- Politikindsatsen skal evalueres regelmæssigt.

4 Europarådet

På baggrund af den stigende interesse for kønsmainstreaming på verdensplan besluttede styringskomitéen for ligestilling i Europarådet¹⁵ i 1996 at nedsætte en ekspertgruppe om kønsmainstreaming. Det resulterede i en sammenhængende rapport, hvor forholdet mellem ligestilling og kønsmainstreamingstrategien er beskrevet.

Europarådet var den første organisation, der præsenterede en sammenhængende definition af begrebet og et overblik over, hvor mainstreamingsstrategien havde været anvendt i EU og i europæiske lande. Rapporten udkom i december 1998.¹⁶ Europarådet har således haft stor indflydelse på de-

14. www.oecd.org/dev/gender

15. www.coe.int/t/e/Human_Rights/Equality/

16. Gender Mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices, Strasbourg, May 1998, findes på www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/02_Gender_mainstreaming/

batten om kønsmainstreaming, men har ikke haft reguleringsmagten. Den har ligget hos EU og på nationalt niveau.

Europarådet har også vedtaget en rekommandation om kønsmainstreaming,¹⁷ som lægger vægt på, at gennemførelsen af kønsmainstreamingstrategien ikke alene vil fremme effektiv gennemførelse af kønsligestilling mellem kvinder og mænd, men også resultere i en bedre anvendelse af menneskelige ressourcer, forbedre beslutningsprocesserne og forstærke demokratiets funktionsdygtighed.

Det er også hensigten at opmuntre beslutningstagerne til at lade sig inspirere af mainstreamingsstrategien til at skabe et gunstigt miljø for ligestilling og lette betingelserne for at gennemføre kønsmainstreaming i den offentlige sektor.

Europarådets ligestillingskomité har holdt seminarer om kønsmainstreaming af budgetter, i skoler og i forhold til sociale ydelser. Formålet med disse seminarer har været at udbrede kendskabet til kønsmainstreaming og sørge for, at indvundne konkrete erfaringer blev almindeligt kendt i alle medlemslandene.

I forhold til sociale ydelser kom det frem, at selv i lande, hvor sociale ydelser tildeles på en individuel basis, viser forskning, at stereotype opfattelser af kvinders og mænds behov påvirker den måde, begge køn bliver behandlet på, og den hjælp, de får tilbudt. Fx forventes det, at kvinder i højere grad tager sig af syge mænd end omvendt. Ligeledes forventes kvinder at være mere økonomiske end mænd og derfor at kunne klare sig med lavere ydelser. Omvendt har kvinder ofte bedre kontakt med de sociale myndigheder, så deres behov bliver bedre forstået. Dog hjælper det ikke altid kvinder, at der er så mange kvindelige sagsbehandlere i socialforvaltningen.

5 EU

I dette afsnit gennemgås EU's udvikling på kønsmainstreamingområdet historisk og organisatorisk. EU¹⁸ præsenterer på sin internetportal kønsmainstreaming som integration af et kønsperspektiv på alle stadier i politikprocessen – design, implementering, overvågning og evaluering – med henblik på at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd. EU har systematisk arbejdet

17. Rekommandation nr. R (98) fra Ministerkomiteen om kønsmainstreaming.

18. Internetportalen for Europa <http://europa.eu/index>

Kapitel 2. Historie

med ligestilling mellem kønnene siden 1981, hvor en rådgivende ligestillingskomité blev oprettet.¹⁹

EU vurderer, hvordan politikker påvirker både kvinders og mænds liv og position i samfundet – og beslutningstagerne skal tage ansvar for at ændre dem om nødvendigt. Kønsmainstreaming er en måde at gøre kønsligestilling til konkret virkelighed, i kvinders og mænds liv ved at skabe plads til alle inden for organisationen og i samfundet – at bidrage til at tydeliggøre en fælles vision for bæredygtig menneskelig udvikling og oversætte den til det virkelige liv.

Engagementet til at arbejde med kønsmainstreaming kommer fra det højeste politiske niveau og må gennemtrænge hele organisationen, hvad enten det er EU-Kommissionen eller en national eller regional administration. EU ønsker ikke, at arbejdet gøres afhængigt af nogle få ildsjæle, men det skal være en automatisk refleks i organisationens struktur. Kønsligestilling på det politiske niveau skal derfor være en synlig og central opgave i politik og planlægning.

Kønsopdelte statistikker, indikatorer og benchmarks spiller en væsentlig rolle, når kønsligestilling skal fremmes. De er værktøjer til at kønsmainstreame og er nødvendige for at overvåge fremskridt i at indarbejde kønsdimensionen på forskellige politikområder for at opnå kønsligestilling. De stiller politikere til regnskab over for borgerne.

Kommissionen begyndte arbejdet med kønsmainstreaming i de tidlige 90'ere, idet en mere sammenhængende tilgang fulgte efter FN's verdenskvindekonference i Beijing i 1995. Mainstreaming blev allerede nævnt i EU's 3. Ligestillingshandlingsprogram for 1991-95²⁰ og gentaget i det 4.²¹ og det 5.²² handlingsprogram. Parallelt blev der etableret en særlig organisering til at gennemføre kønsmainstreaming. Indsatsen er blevet evalueret årligt.

EU-Kommissionen vedtog den 21. februar 1996 en meddelelse om kønsmainstreaming.²³ Den slår fast, at kønsmainstreaming skal mobiliseres i alle generelle politikker og foranstaltninger for at opnå ligestilling ved allerede på planlægningsstadiet aktivt og åbent at tage mulige virkninger for kvinder og mænd i betragtning. Definitionen i meddelelsen gennemgås i kap. 3 om begreber.

19. Beslutning 82/43/EEC af 9. december 1981, som ændret i Kommissionens beslutning af 19. juli 1995.

20. KOM (90) 449 endelig udg.

21. (95/593/EF).

22. (2001/51/EF).

23. KOM (96) 67 endelig udg.

Siden da er kønsmainstreaming stadig vokset i betydning. Den var i centrum for tænke måden bagved Kommissionens strategi for kønsligestilling 2001-2005.²⁴

På det organisatoriske plan blev forpligtelsen til at gennemføre kønsligestilling fastslået på det højeste niveau tilbage i 1995 ved at nedsætte en gruppe af kommissærer, der skulle medvirke til at udvikle brugen af kønsmainstreaming. De skulle tage sig af kønsligestilling med det formål at opnå en tilgang til kønsligestilling på tværs af sektorer. Denne beslutning på det politiske plan er yderligere blevet underbygget ved at nedsætte en tværgående gruppe, hvis hovedopgave er at udvikle de fremtidige kønsmainstreaming-aktiviteter i alle Kommissionens tjenestegrene ved at formulere arbejdsprogrammer og ved at overvåge deres gennemførelse.

Forpligtelsen til kønsligestilling og til kønsmainstreaming har resulteret i forandringer ikke alene i Kommissionens interne struktur, men også i forhold til medlemsstaterne.

Den højt placerede gruppe om kønsmainstreaming er en uformel gruppe af højtplacerede embedsfolk, der er ansvarlige for kønsmainstreaming på nationalt plan i medlemsstaterne. Kønsmainstreaming er nået længere inden for nogle politikområder end inden for andre. Beskæftigelse, socialpolitik, økonomisk og social samhørighed, videnskab og forskning og eksterne relationer viser nogle eksempler på god praksis på EU-niveau.

Igennem årene har Kommissionen gjort et vigtigt stykke arbejde i forhold til kønsopdelte statistikker og indikatorer i samarbejde med EUROSTAT.²⁵ Det har også hjulpet den højt placerede gruppe i udviklingen af indikatorer til opfølgning af Beijing Platform for Action.

I beskæftigelsesplanen²⁶ er kønsmainstreaming en forpligtelse i retningslinjerne for medlemsstaternes beskæftigelsespolitik. Lige muligheder og bekæmpelsen af forskelsbehandling er afgørende for fremskridt. Kønsmainstreaming og fremme af kønsligestilling skal sikres i alle initiativer. De hidtidige resultater er begrænsede. Der henvises til kap. 4.

Enheden 'Equal Opportunities for Women and Men' koordinerer arbejdet med kønsmainstreaming og assisterer andre tjenesteenheder i Kommissionen med at kønsmainstreame deres politik. Det indebærer, at kønsperspektivet skal indarbejdes på alle EU's politikområder. Enheden har forberedt køreplanen for ligestilling for kvinder og mænd omtalt nedenfor. Enheden udgiver

24. KOM(2000) 335.

25. <http://epp.eurostat.ec.europa.eu>

26. Se om Danmarks deltagelse i den europæiske beskæftigelsesstrategi på beskæftigelsesministeriets hjemmeside <http://www.bm.dk/sw2063.asp>

hvert år en rapport om ligestilling mellem kvinder og mænd til Ministerrådet. Særligt kan fremhæves køreplanen for ligestilling mellem kvinder og mænd og Progress. Begge initiativer gennemgås i kap. 8.

5.1 Europaparlamentet

Europaparlamentet stiller krav om kønsmainstreaming. Da kønsmainstreaming giver mulighed for at gå ind i alle politikker, vil Europaparlamentet forlange, at der tages stilling til kønnet. Traditionel ligestillingspolitik er mere afgrænset til områder, som man er vant til at se som indsatsområder for kvinder og mænd, og det forhindrer Europaparlamentet i at gå ind på alle områder.

Gennemførelsen af kønsmainstreaming i Europaparlamentets komiteer er blevet undersøgt i en rapport,²⁷ der er fremlagt af komiteen for kvinders rettigheder. I rapporten fremsættes det synspunkt, at kønsmainstreaming vil føre til positiv udvikling for både kvinder og mænd, og at kønsmainstreaming ikke kan erstatte særlige politikker, som har til formål at afhjælpe manglende ligestilling. Kønsmainstreaming skal sikre, at målsætningen om ligestilling mellem kvinder og mænd er central i alle aktiviteter.

Et flertal af Europaparlamentets komiteer har udtalt sig til fordel for kønsmainstreaming, men de fleste komiteer har formuleret deres fremtidige politiske prioriteringer uden at inddrage en kønsmainstreamingstrategi.

I rapporten understreges den vigtige rolle de politiske grupperinger kan spille for at opmuntre og støtte kvinder og gøre det muligt for dem at deltage fuldt ud i det offentlige liv ved at gennemføre og evaluere kønsmainstreaming i deres programmer og aktiviteter og ved at opmuntre kvinder til at blive mere involveret i politiske beslutningsprocesser både nationalt og i Europaparlamentet.

Europaparlamentarikerne opfordrer politiske partier over hele Europa til at sørge for introduktionen af obligatoriske kvoter på deres lister for offentlige råd mv. Rapporten understreger også vigtigheden af mandatet for Europaparlamentets High-Level gruppe om kønsmainstreaming og opfordrer gruppen til at fortsætte med at prioritere kønsmainstreaming.

Rapporten afsluttes med en række forslag, fx:

- Vedtagelse af en kønsmainstreamingsstrategi inden for Europaparlamentets administration med særlige måltal for EU-politikken.
- Oprettelse af et netværk af sekretariatsmedarbejdere.
- Fortsættelse af uddannelsen af medarbejdere i kønsmainstreaming.

27. www.europarl.europa.eu/

- Udformning af egnede værktøjer til komiteerne for at de kan opnå et solidt kendskab til kønsmainstreaming.
- Ligestillingsuddannelse for EU-parlamentarikere før Europaparlamentets næste samling.

6 Nordisk Ministerråd

I de nordiske lande er kønsmainstreaming en vigtig strategi for ligestillingsarbejdet. I Nordisk Ministerråd indebærer kønsmainstreaming, at beslutninger inden for alle politikområder skal indeholde et ligestillingsperspektiv. Formålet med kønsmainstreamingsarbejde er at vise, at når rutiner, holdninger og kulturer er kønsblinde, skal de forandres, så de udformes ud fra kundskab og fakta om kvinders respektive mænds vilkår. Allerede i den nordiske handlingsplan for ligestilling vedtaget i 1995. Nordisk Ministerråd besluttede at tage skridt til aktivt inkorporere kønsligestilling på alle politikområder og på alle niveauer.

I den forbindelse er der på nordisk plan gennemført et nordisk paraplyprojekt om mainstreaming fra 1997 til 2000 med en fælles nordisk del og nationale projekter styret og gennemført i de enkelte lande.

Derudover har Nordisk Ministerråd arbejdet med at indarbejde kønspektivet i alle funktioner i Nordisk Ministerråds sekretariat.

I det verserende udviklingsarbejde i Norden inddrager kønsmainstreamingsarbejdet også den statslige budgetproces. Målet for den økonomiske styring er at tilgodese politikernes krav om beslutningsgrundlag, som bidrager til god kontrol med statens finanser og en ressourcefordeling i overensstemmelse med politiske prioriteringer.

I budgetprocessen kan nationale ligestillingsmål omsættes i konkret udgifts- og skattepolitik. Når et køns- og ligestillingsperspektiv indarbejdes i budgetterne, styrkes ligestillingsarbejdet, samtidig med at kønsmainstreaming kan udvikle og forbedre den økonomiske styring og dermed bidrage til, at målene for den økonomiske styring opfyldes.

Arbejdet med at indarbejde et køns- og ligestillingsperspektiv i budgetterne ser forskelligt ud i de nordiske lande, både i forhold til strategier og gennemførelse.

Tilsammen har de fokuseret på følgende tre områder:

- Den økonomiske styring af den offentlige sektor
- Grundlag for den økonomiske politik
- Udarbejdelse af kønsopdelt statistik.

Kapitel 2. Historie

Den første komponent er, at økonomisk styring kan udvikles, så mål og resultatstyringen også ud fra et kønsperspektiv tydeliggør sammenhængen mellem mål, middel og resultat. Det kan gøres ved at udvikle og indarbejde ligestillingsanalyser og/eller kønskonsekvensanalyser som en del af budgetforberedelsesprocessen. Derefter formuleres ligestillingsmål, og til slut udvikles opfølgningen af de ligestillingspolitiske mål.

Den anden komponent i en fuldt gennemført kønsmainstreaming af budgetprocessen er at udvikle grundlaget for økonomisk styring og dermed for den økonomiske politik. Projektets udgangspunkt er, at de rapporter, beregninger og prognoser, som ligger til grund for den økonomiske politik, tydeligere bør synliggøre kvinders respektive mænds vilkår. Det kan handle om fordelingsanalyser, langtidsplaner og særlig dokumentation så som tidsanvendelsesstudier.

Den tredje komponent er kønsopdelt statistik. At anvende kønsopdelt statistik i forskellige beslutningsgrundlag er vigtigt for forståelsen af samfundsudviklingen. Statistikken skal fremhæve forskelle og ligheder mellem kvinder respektive mænd i samfundet, give kundskaber og forklaringer til fænomener i samfundet samt give bedre forståelse for kvinders og mænds økonomiske forudsætninger.

I projektet lægges vægt på, at kønsmainstreaming af budgetprocessen må støttes på forskellig måde. Kønsmainstreaming indebærer forandringsarbejde.

Fire områder er særligt vigtige at udvikle som støtte for forandringsprocessen:

- Styring
- Uddannelse
- Metoder
- Organisering av arbejdet.

Erfaringerne tyder på, at det er den samlede kraft i indsatsen inden for alle fire områder, som skaber forudsætninger for en varig forandring. Fælles for de nordiske lande er, at integreringsprocessen er påbegyndt, men takten og omfanget varierer.

Ligestillingsbegrebet og kønsmainstreamingbegrebet

Definitionen af kønsmainstreaming har været under stadig udvikling siden verdenskvindekonferencen i Nairobi i 1985. De forskellige definitioner er allerede præsenteret i kort form i det historiske afsnit. I dette afsnit gives der et bud på, hvordan definitionen af kønsmainstreaming har udviklet sig over tid og i forskellige organisationer. Her præsenteres de enkelte organisationers definitioner. I et vist omfang afspejler definitionerne de opgaver, den enkelte organisation ønsker at løse med sit mainstreamingarbejde.

Kønsmainstreaming og ligestilling skal spille sammen for at nå resultater til fremme af ligestilling. Udfordringen er at flytte ligestilling fra det dybt private, hvor den enkeltes egne værdier er i spil både politisk og ideologisk, til det professionelle, hvor den ligestillingspolitiske problemformulering skal gå hånd i hånd med den almindelige ressortpolitiske problemformulering. Det er i den forbindelse, forståelsen af kønnet bliver en del af muligheden for at forbedre kvaliteten.

Kønsmainstreaming uden klare rammer for indsatsen har ingen værdi og medvirker kun til at bringe kønsmainstreaming i miskredit. Det gælder både de generelle politiske rammer og de ligestillingspolitiske rammer. Der må skabes klarhed over, hvornår kønsmainstreaming er et egnet instrument. Det kræver, at der er forståelse for kønsmainstreaming og tilstrækkelig opmærksomhed om konceptet. Derudover skal de enkelte medarbejdere, der skal foretage kønsmainstreamingen vide nøjagtigt, hvad de skal gøre. Ellers får man dem ikke til at mainstreame.

For medarbejdere, der ikke interesserer sig for ligestilling, forekommer opgaven nærmest uoverkommelig, så der skal også overvindes meget modstand i systemerne. Den konkrete nytteværdi skal kunne eftervises.

Derfor giver det god mening indledningsvis at se på, hvad ligestilling er, og hvori nytteværdien af ligestilling består. Nationalt melder Ligestillingsmi-

Kapitel 3. Ligestillingsbegrebet og kønsmainstreamingbegrebet

nisteren regeringens ligestillingspolitiske målsætning ud i ligestillingsministerens perspektiv- og handlingsplan hvert år i marts.

1 Hvad er ligestilling?

1.1 Definition af kønsligestilling

I Europarådets rapport om kønsmainstreaming¹ indledes med en definition af kønsligestilling i erkendelse af, at kønsmainstreaming kun giver mening, hvis begrebet kønsligestilling er defineret. Kønsligestilling defineres således, og denne definition lægges også til grund i denne fremstilling:

Ligestilling betyder lige synlighed, lige beføjelser og deltagelse for begge køn på alle områder i samfundet både i den offentlige og private sfære. Ligestilling er det modsatte af uligestilling, ikke af kønsforskelle og sigter på at fremme kvinders og mænds fulde deltagelse i samfundet.

Forbuddet mod forskelsbehandling er udgangspunktet for at fastslå, hvad kønsligestilling er. Forbuddet mod forskelsbehandling pga. køn er en grundlæggende rettighed og en første afgørende forudsætning for at nå til ligestilling mellem kønnene. Ligestilling mellem kønnene går således videre end forbuddet mod forskelsbehandling.

2 Diskriminationsforbud og mainstreaming

I litteraturen² fremstiller man ofte diskriminationsforbud, positiv særbehandling og mainstreaming som idealtypisk forskellige modeller for ligestilling og fremdrager nogle karakteristiske forskelle mellem dem.

- Gruppe- contra individorientering. Forbud mod forskelsbehandling har fokus på individuelle ofre. Der kan næppe konstateres overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling, uden at det kan påvises, at konkrete individer er blevet krænket eller har en nærliggende risiko for at blive kræn-

1. Gender Mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices, Strasbourg, May 1998, findes på www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/02_Gender_mainstreaming/
2. Se fx Rees, Teresa: Mainstreaming equality in the European Union, London 1998 p. 4.

ket. Mainstreaming er til forskel herfra gruppeorienteret med vægt på strukturelle og institutionelle skævheder.

- Handlepligt contra undladelsespligt. Mainstreamingpligt indebærer positive handlepligter, mens forbud mod forskelsbehandling først og fremmest indebærer pligt til at undlade at gøre forskel pga. køn.
- Proaktiv contra retrospektiv. I mainstreamingstrategien anlægges et ex ante perspektiv. Mainstreamingpligt er en pligt til fremadrettet, proaktiv handling med henblik på at forebygge ligestillingsproblemer, mens regler om forbud mod forskelsbehandling primært virker efterfølgende ved at give muligheder for bagudskuende, retlig oprejsning til de individer, der har været udsat for diskrimination.
- Systematisk contra ad hoc. Mainstreaming kræver en systematisk indsats, mens anvendelse af diskriminationsforbud typisk sker ad hoc, når nogen har overtrådt det.
- Normalsituationer contra særtilfælde. Mainstreaming handler om at gøre normalsituationer ligeværdigt tokønnede, mens forbud mod forskelsbehandling primært retter sig mod diskrimination som en afvigelse fra det normale, der formodes at være fravær af diskrimination.
- Dynamisk contra statisk perspektiv. Ligestillingsbegrebet i EF-Traktaten er dynamisk. De, der skal mainstreame, skal ikke blot vogte over, at et eller andet status quo-niveau af ligestilling opretholdes. De skal deltage aktivt i en gendering proces, hvor ligestilling udvikles videre. Mainstreaming indgår i forandringsstrategier. Til forskel herfra er forbud mod forskelsbehandling mere statisk. Forbuddet vil typisk være overholdt, blot pligtsubjekterne (navnlig arbejdsgivere, myndigheder og erhvervsdrivende) oprettholder en tilstand uden kønsdiskrimination.
- Samarbejdsorienteret contra konfliktorienteret. Mainstreaming indebærer en kvalitetsforbedring for de fleste involverede og giver dermed mulighed for win-win situationer, mens sager om overtrædelse af diskriminationsforbud ofte får karakter af konflikter mellem en potentiel taber og vinder.

2.1 Forskellige former for diskrimination

Det er vistnok en udbredt misforståelse, at forbud mod forskelsbehandling pga. køn, som det fx er foreskrevet i ligestillingslovens § 2 og ligeløns- og ligebehandlingslovene, indebærer, at der ikke må tages hensyn til køn. Det er forkert. Forbud mod forskelsbehandling indebærer ikke, at man skal se bort

Kapitel 3. Ligestillingsbegrebet og kønsmainstreamingbegrebet

fra relevante kønsforskelle, og slet ikke at man skal forveksle det mandlige køn med menneskeheden.³

Forbud mod forskelsbehandling præciseres i art. 2. i ligestillingsdirektivet vedrørende varer og tjenesteydelser fra 2004⁴ og art. 2. i det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv⁵ på følgende måde:

»direkte forskelsbehandling«: at en person behandles ringere på grund af køn, end en anden bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation

»indirekte forskelsbehandling«: en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis, der 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 mål, og midlerne til at opfylde dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige

»chikane«: at der udvises en uønsket adfærd i relation til en persons køn med det formål eller den virkning at krænke denne persons værdighed og skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima

»sexchikane«: at der udvises enhver form for uønsket verbal, ikke-verbal eller fysisk adfærd med seksuelle undertoner med det formål eller den virkning at krænke en persons værdighed, navnlig ved at skabe et truende, fjendtligt, nedværdigende, ydmygende eller ubehageligt klima.

2.1.1 Direkte forskelsbehandling

Ved ligebehandling forstås, at der hverken direkte eller indirekte finder nogen forskelsbehandling sted pga. køn. I ligebehandlingslovens § 1, stk. 2, er direkte forskelsbehandling:

Der foreligger direkte forskelsbehandling, når en person på grund af køn behandles ringere, end en anden person bliver, er blevet eller ville blive behandlet i en tilsvarende situation. Direkte forskelsbehandling på grund af køn foreligger herunder ved enhver form for negativ forskelsbehandling i forbindelse med graviditet og under kvinders 14 ugers fravær efter fødslen.

3. Det er en standardkritik i feministiske analyser af retten, at mænd behandles som normen, og at det typisk kvindelige overses og/eller nedvurderes, se fx om erstatningsretten (i Sverige, der i mange henseender svarer til dansk erstatningsret) Schultz, Mårten: Skadeståndsrätt och feminism, Juridisk Tidskrift 2006-07 p 1. Se for et sociologisk perspektiv på mandefagsstrategien og det kønsopdelte arbejdsmarked Mærkedahl, Inge: Når manden er normen, Kbhvn. 1989.
4. 2004/113/EF.
5. 2006/54/EF.

Direkte forskelsbehandling indebærer sædvanligvis, at begrundelsen køn som grundlag for forskelsbehandling ikke kan retfærdiggøres bortset fra særligt lovfæstede undtagelser eller undtagelser så som udførelse af arbejde, der efter sin natur må udføres af en person af et bestemt køn, fx kønsbestemte skuespillerroller. Når forskelsbehandling mellem de to køn er konstateret inden for ligestillingslovgivningens anvendelsesområde, kan ligestilling mellem kønnene opnås inden for disse rammer.

Ligestillingsnævnet har i 2004⁶ behandlet en klage fra en mand, der var 168 cm høj, og som ønskede at blive politibetjent, hvilket han fik afslag på, da han ikke var høj nok. En kvinde med samme højde ville ikke blive afvist med den begrundelse. Klageren mente derfor, at forholdet stred mod forbudet mod forskelsbehandling pga. køn, hvilket han ikke fik medhold i. Rigspolitiet oplyste, at man lægger vægt på, at ansøger er fysisk robust og fysisk egnet til politiarbejdet, herunder at han/hun har en rimelig højde. Det er Rigspolitiets opfattelse, at personer, som er for små i forhold til den gennemsnitlige borger, ikke vil kunne fremstå med den autoritet, som er nødvendig for, at de kan udføre politiarbejdet på en hensigtsmæssig måde. Rigspolitiet giver normalt afslag til en kvindelig ansøger, hvis hun er mindre end 164 cm, og til en mandlig ansøger, hvis han er mindre end 172 cm. Da der som bekendt er fysiske forskelle på kvinder og mænd – herunder at gennemsnitshøjden for mænd og kvinder er forskellig – er det rigspolitiets opfattelse, at dette må komme til udtryk ved en differentieret vurdering af mandlige og kvindelige ansøgers fysiske fremtoning og formåen. Sådan har det været, lige siden kvinder fra 1977 har kunnet ansættes som politibetjente.

Ligestillingsnævnet anså ikke Rigspolitiets krav om forskellig højde for mænd og kvinder til optagelse på politiskolen for ulovlig kønsdiskrimination. Sagen illustrerer, at aktører (her arbejdsgivere), der er pligtsubjekter i forbuddene mod kønsdiskrimination, i visse tilfælde er berettigede til at tage hensyn til køn og typiske kønsforskelle.

Som et eksempel på, at der ikke må tages hensyn til kønsforskelle, kan nævnes forsikringsselskabers prisdifferentiering efter køn. Det norske Klagenemnda for ligestilling traf 21.1.2004 en afgørelse om kønsbestemt prissætning af forsikringstjenester,⁷ hvor et flertal i nævnet fandt, at »Bruk av kjønn som faktor ved beregning av premie til skade- og sykeforsikring er i strid med forbudet mot direkte diskriminering i ligestillingslovens § 3.« I BT søndag den 18. marts 2007 kunne man læse, at kvinder skal være ekstra opmærk-

6. Afgørelse 25/2004, på nævnets hjemmeside på www.ligenaevn.dk

7. Vedtak 1/2004, se www.likestillingsombudet.no/vedtak/vedtak_012004.html

Kapitel 3. Ligestillingsbegrebet og kønsmainstreamingbegrebet

somme, når de tegner forsikringer, fordi der er en risiko for, at de skal betale mere i forsikringspræmier end mænd.

2.1.2 Indirekte forskelsbehandling

Indirekte forskelsbehandling har et bredere sigte. Indirekte forskelsbehandling defineres i direktiv 2004/113 som en tilsyneladende neutral bestemmelse, betingelse eller praksis, der 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 mål, og midlerne til at opfylde dette mål er hensigtsmæssige og nødvendige.

Forbuddet mod indirekte forskelsbehandling angår spørgsmålet om, i hvilken udstrækning det er forbudt at tage andre hensyn end det direkte regulerede (fx biologisk køn, race eller andet), fordi de i den sociale virkelighed har sammenhæng med køn, race etc. I ligebehandlingslovens § 1, stk. 3, er indirekte forskelsbehandling:

Der foreligger indirekte forskelsbehandling, når en bestemmelse, et kriterium eller en praksis, der tilsyneladende er neutral, stiller personer af det ene køn ringere end personer af det andet køn, medmindre den pågældende bestemmelse, betingelse eller praksis er objektivt begrundet i et sagligt formål, og midlerne til at opfylde det er hensigtsmæssige og nødvendige.

Forbuddet mod indirekte forskelsbehandling betyder ikke, at det generelt er forbudt at anvende kriterier med kønsskæv, etnisk skæv, osv. effekt, men de er kun lovlige, hvis de kan passere en tre-leddet test, der går ud på at fastslå:

- om de har et tilstrækkeligt tungtvejende lovligt formål
- om de er nødvendige for at realisere dette mål
- om de ikke går længere end nødvendigt for at nå målet.

Der findes mange kriterier, som under de nuværende samfundsmæssige forhold er kønsrelaterede. Det, der har givet anledning til flest sager, er deltidskriteriet, fordi kvinder oftere arbejder på deltid end mænd. Hvis man giver deltidsansatte ringere arbejdsvilkår end fuldtidsansatte, fører det til, at ligestilling mellem kønnene bliver sværere at opnå på arbejdsmarkedet. Og det kan kun retfærdiggøres, hvis de ringere vilkår er nødvendige og dokumenterede for virksomheden.

I sin tidligste praksis fra 1970'erne brugte EU-Domstolen formuleringer, der antydede, at sondringen mellem direkte og indirekte forskelsbehandling

gik på, om der diskrimineres åbent (direkte) eller skjult (indirekte). Siden Bilka-dommen⁸ og Rinner-Kühn-sagen⁹ fra 1980'erne har det afgørende ved definitionen af indirekte forskelsbehandling været effekten af tilsyneladende neutrale kriterier på større eller mindre grupper inden for den beskyttede personkreds.¹⁰ I definitionerne i de ligestillingsdirektiver, der er vedtaget efter 2000,¹¹ er det kvantitative element i definitionen opgivet, og kravet om, at der skulle være en aktuel effekt, er afløst af et krav om, at der skal være potentiel effekt. Der er hermed sket et skift fra et ex post- til et ex ante-perspektiv i definitionen af indirekte forskelsbehandling, hvilket svarer til perspektivet i mainstreamingstrategien.

Der er en sammenhæng mellem mainstreaming og indirekte forskelsbehandling pga. køn. Praktisk orienterede aktører opfatter ofte mainstreaming som et værktøj, der kan hjælpe med til at få øje på, om noget er indirekte diskriminerende.¹² Hvis der foretages mainstreaming i en tidlig fase, kan det bidrage til at forebygge indirekte kønsdiskrimination.

Hvis der er relevante kønsforskelle, skal der tages hensyn til køn, og kønnene skal ligebehandles. Selv når der ikke er eksplicite mainstreamingregler, indebærer alene et forbud mod forskelsbehandling pga. køn en vis pligt til at tage hensyn til de forskellige forhold for kønnene og ligebehandle dem.

I en sag om indirekte forskelsbehandling er arbejdsgiverens motiv irrelevant. Det afgørende er, om de kriterier, arbejdsgiveren anvender under de givne sociale forhold, har skæv effekt i forhold til de beskyttede kriterier.

Indirekte forskelsbehandling er en hæmsko for at opnå ligestilling mellem kønnene, fordi det ene køn vil blive mere ufordelagtigt stillet pga. den typiske situation, dette køn befinder sig i.

2.1.3 Chikane og seksuel chikane

I ligebehandlingsloven, jf. også ligebehandlingsdirektivets art. 2, er det lovfæstet, at chikane og sexchikane betragtes som forskelsbehandling pga. køn

8. Sag 170/84, Saml 1986 s. 1607.

9. Sag 171/88, Saml 1989 s. 2743.

10. Se om de ældre definitioner i bevisbyrdedirektivet 97/80/EF og EU-Domstolens praksis Andersen, Agnete, Ruth Nielsen og Kirsten Precht: Ligestillingslovene med kommentarer, 5. udgave, Bind I – Generelle spørgsmål, ligestillingsloven, forskelsbehandlingsloven og den etniske ligebehandlingslov, Kbhvn. 2005 s. 48 ff.

11. Dvs. det etniske ligebehandlingsdirektiv (2000/43/EF), beskæftigelsesdirektivet (2004/78/EF), ændringen af kønsligebehandlingsdirektivet fra 2002 (2002/73/EF) og kønsligestillingsdirektivet (2004/113/EF) vedrørende handel med varer og tjenester.

12. 3F (Danmarks største fagforbund) giver fx udtryk for denne opfattelse, se 3F's hjemmeside www.3f.dk under ligestilling.

Kapitel 3. Ligestillingsbegrebet og kønsmainstreamingbegrebet

og som følge heraf er forbudt. Samtidig er det præciseret, at der kan siges fra over for en sådan adfærd, idet en persons afvisning eller indvilgelse ikke må anvendes som begrundelse for en beslutning, der vedrører den pågældende. Da chikane og sexchikane er forskelsbehandling, vil sådan forskelsbehandling fortsat være en overtrædelse af ligebehandlingsloven.

Chikanøs adfærd kan antage flere forskellige former, herunder adfærd af fysisk eller psykisk karakter, af skreven eller verbal karakter samt af visuel karakter. Chikane pga. køn kan forekomme, når en person fx bagtales, genes eller isoleres pga. sit køn. Såvel den tilsigtede chikane (dvs. den chikane, som finder sted med det formål at krænke en persons værdighed) som den utilsigtede chikane (dvs. den uagtsomme chikane, som ikke finder sted med det formål at krænke en persons værdighed, men imidlertid har denne virkning) er omfattet af forbuddet mod chikane. Til forskel fra sexchikane kan chikane foreligge, uden at chikanøren foretager sig noget aktivt over for den chikanerede person, fx ved at ignorere og holde vedkommende uden for almindeligt samvær på arbejdspladsen.

2.1.4 Mainstreamingpligt indeholdt i diskriminationsforbud

Der er ingen modsigelse mellem forbud mod forskelsbehandling og pligt til mainstreaming. Forbud mod forskelsbehandling indebærer efter omstændighederne pligt til at mainstreame, fx jobvurderingssystemer. Til støtte herfor og som eksempel kan nævnes Rummler-sagen.¹³ Rummler-sagen handlede om en arbejdsgivers frihed til at belønne muskelstyrke og i øvrigt lønne på grundlag af et lønsystem, der tog udgangspunkt i mænds muskelkraft som normen og kun vurderede arbejde som anstrengende, hvis det var anstrengende for en person med gennemsnitlig mandlig muskelstyrke.

Gisela Rummler var ansat som faglært arbejder i et trykkeri. Hun betjente en falsemaskine, som hun selv indstillede, og forskellige mindre maskiner. Det var endvidere en del af hendes opgaver at indpakke brochurer og formularer til forsendelse. Hun blev lønnet efter et lønsystem, der graduerede lønnen efter, hvor store belastninger arbejdet medførte. Den forelæggende ret spurgte, om det følger af ligelønsdirektivet fra 1975, at der i faglige klassifikationssystemer ikke må sondres efter, a) i hvilket omfang et arbejde stiller krav til/belaster musklerne, b) hvorvidt et arbejde er hårdt eller ikke.

Hvis dette spørgsmål principielt besvares benægtende, spurgtes videre, om der ved afgørelsen af, i hvilket omfang et arbejde stiller krav til/belaster musklerne, og hvorvidt et arbejde er hårdt eller ikke, skal tages hensyn til, i

13. Sag 237/85, Rummler-sagen, Saml 1986 s 2101.

hvilket omfang arbejdet for kvinder er krævende/belastende, henholdsvis om det er hårdt arbejde for kvinder.

Hvis dette spørgsmål besvares bekræftende, spurgtes videre, om direktivets betingelser er opfyldt, for så vidt angår faglige klassifikationssystemer, hvori kriteriet krav til/belastning af musklerne eller kriteriet hårdt arbejde er anvendt, men hvoraf det ikke klart fremgår, at det afgørende er, i hvilken grad arbejdet er muskelmæssigt krævende/belastende for kvinder, henholdsvis om det er hårdt arbejde for kvinder.

EU-Domstolen antog, at

- 1) ligelønsdirektivet¹⁴ ikke er til hinder for
 - at der i forbindelse med et fagligt klassifikationssystem for fastsættelsen af lønrammerne anvendes et kriterium, hvor der lægges vægt på anstrengelsen eller belastningen af musklerne eller et kriterium, hvorefter hårdheden af det fysiske arbejde er afgørende, dersom det arbejde, der skal udføres efter arbejdsopgavernes beskaffenhed rent faktisk kræver en vis fysisk styrke, såfremt systemet i sin helhed, under hensyntagen til andre kriterier, udelukker enhver form for forskelsbehandling på grundlag af køn.
- 2) Det følger af ligelønsdirektivet
 - at kriterierne for indplaceringen på de forskellige lønniveauer skal sikre lige løn for, hvad der objektivt set er det samme arbejde, uanset om dette udføres af en mandlig eller kvindelig arbejdstager;
 - at det forhold, at man ved fastsættelsen af, om et arbejde er anstrengende eller særligt trættende eller særligt hårdt, henholder sig til værdier, der svarer til den gennemsnitlige ydeevne for arbejdstagere af det ene køn, udgør en form for forskelsbehandling på grundlag af køn, som er forbudt ved direktivet;
 - at et fagligt klassifikationssystem, for ikke at være forskelsbehandlende i sin helhed, også – i det omfang, de arbejdsopgaver, der skal udføres i virksomheden, tillader det – skal indeholde kriterier, som arbejdstagere af begge køn er særligt egnede til at opfylde.

Det følger af 2) anden pind i konklusionen i Rummler-sagen, at det er forbudt i forbindelse med lønfastsættelse at bruge det ene køn (i Rummler-sagen mænd) som normen for begge køn. Det følger af 2) tredje pind i konklusionen i Rummler-sagen, at der, når der benyttes kriterier som fx muskelstyrke, som typisk er til fordel for mænd – såfremt arten af de pågældende arbejdsopgaver tillader det – også skal inddrages andre kriterier, som fx fingerfærdighed, som kvindelige arbejdstagere kan have særlige forudsætninger for at opfylde. Den bestemmelse, der fortolkes således, er art. 1 i det oprindelige ligelønsdirektiv fra 1975, som nu er gentaget i art. 4 om ligeløn i det omarbej-

14. 75/117/EØF.

Kapitel 3. Ligestillingsbegrebet og kønsmainstreamingbegrebet

dede ligestillingsdirektiv¹⁵ fra 2006, hvor det fastslås, at når et fagligt klassifikationssystem anvendes for lønfastsættelsen, skal dette system bygge på samme kriterier for mandlige og kvindelige arbejdstagere og indrettes således, at det udelukker forskelsbehandling med hensyn til køn.

Mainstreamingregler supplerer og forstærker den pligt til at ligestille de to køn, som allerede ligger i forbuddet mod forskelsbehandling pga. køn.

2.1.5 Sammenhængen mellem kønsmainstreaming og indirekte forskelsbehandling

Forbuddet mod indirekte forskelsbehandling medvirker til en styret og klar erkendelse af, hvad der skal til for at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd inden for ligestillingslovgivningens rammer. Indirekte forskelsbehandling forebygges af kønsmainstreaming, fordi kønsmainstreaming er med til at afdække kønnets betydning inden for de enkelte politikområder og dermed fremme den interesseafvejning, som er afgørende i enhver proportionalitetsvurdering.

Anvendelsen af kønsmainstreaming er med til at sætte fokus på, at de to køn skal være ligeværdige, og der skal være paritet imellem dem. Begge køn skal være normen i et velfungerende samfund. Det har særligt betydning i forhold til kvinders og mænds ligelige repræsentation i beslutningsprocesser.

Retspraksis udvider til stadighed, hvad der skal betragtes som indirekte forskelsbehandling inden for ligestillingslovgivningens rammer. På denne måde øges effektiviteten i forbuddet mod forskelsbehandling. Særligt EU-Domstolen har i en række afgørelser bidraget til denne afklaring, jf. ovenfor omtalen af Rummler-sagen.

De aktører (navnlig arbejdsgivere, myndigheder og erhvervsdrivende), der er pligtsubjekter i forbuddene mod kønsdiskrimination, er i en række tilfælde berettigede – og i nogle tilfælde forpligtede – til at tage hensyn til køn. Der er således et vist overlap og i nogle tilfælde en glidende overgang mellem forbud mod kønsdiskrimination og kønsmainstreaming, men der er også en række (idealtypiske) forskelle.

Som eksempel på et område, hvor der er eksplicit mainstreamingpligt efter ligestillingslovens § 4 og forbud mod forskelsbehandling efter ligestillingslovens § 2 (og i arbejdsretlige relationer efter ligeløns- og ligestillingslovene) kan nævnes sundhedssektoren. Mainstreamingpligten efter ligestillingslovens § 4 gælder kun den offentlige del af sundhedssektoren, og fx ikke privatpraktiserende læger. Forbuddet mod kønsdiskrimination i ligestillingslo-

15. 2006/54/EF.

vens § 2 gælder derimod hele sundhedssektoren, uanset om den er privat eller offentlig.

Helle Bødker Madsen¹⁶ antager, at køn er et hensyn, der ikke må indgå i de beslutninger, der ligger til grund for tilrettelæggelsen af sundhedsvæsenet. Det er, som det fremgår af foranstående, en misvisende formulering. Der er klare kropsforskelle mellem kvinder og mænd, som i en række sammenhænge er helbreds- og sundhedsrelevante og i øvrigt relevante for, hvordan det er passende at behandle patienter. Det følger fx ikke af ligestillingslovens § 2, at kvindelige og mandlige patienter på et hospital skal tilbydes præcis samme slags undertøj, men et hospital må ikke tilbyde det ene køn undertøj i en væsentlig bedre kvalitet end det, man tilbyder det andet køn. Tilsvarende må et hospital ikke i arbejdsgiverrollen tilbyde kvindelige sygeplejersker en uniform, der er billigere eller i øvrigt er mindre hensigtsmæssig til arbejdets udførelse end den, man tilbyder mandlige sygeplejersker,¹⁷ men uniformerne bør være kønstilpassede, således at de passer til kvindelige, henholdsvis mandlige kroppe.

Vedrørende lægemidler har det i de seneste år været meget kritiseret, at lægemidler godkendes til brug på patienter af begge køn på grundlag af forsøg, hvor kvinder kun udgør en mindre del af forsøgspersonerne,¹⁸ uanset at det pga. de kropslige forskelle mellem kvinder og mænd er nærliggende at forestille sig, at lægemidler virker forskelligt på kvinder og mænd og/eller bør doseres forskelligt.¹⁹ Det er også sådan, at en statslig undersøgelse i USA har vist, at af de lægemidler, der i en periode var godkendt til markedsføring i USA, og som myndighederne derefter krævede trukket tilbage fra markedet, fordi de viste sig at have for mange bivirkninger, udgjorde 8 af 10 en særlig helbredsrisiko for kvinder.²⁰

Det strider formentlig mod ligestillingslovens § 2, at der vælges og doseres medicin til kvindelige patienter på grundlag af forsøg primært med mandlige forsøgspersoner. Kønsskævhed, hvad enten den er bevidst eller ubevidst,

16. Bødker Madsen, Helle: Sundhedsret, Kbhvn 2007 s. 87-88.

17. Det er der faktisk hospitaler, der gør, se Ligestillingsnævnets afgørelse 22/2004 på nævnets hjemmeside www.ligenaevn.dk.

18. Se fx A healthy heart for European women, [http://www.ehnheart.org/files/HealthyHeart%20\(final\)-155331A.pdf](http://www.ehnheart.org/files/HealthyHeart%20(final)-155331A.pdf).

19. Se fx Holdcroft, Anita: Gender bias in research: how does it affect evidence based medicine?, Journal of the Royal Society of Medicine, Volume 100, January 2007, <http://www.rsm.ac.uk/media/downloads/j07-01genderbias.pdf>, der skriver: The evidence basis of medicine may be fundamentally flawed because there is an ongoing failure of research tools to include sex differences in study design and analysis.

20. Se <http://www.gao.gov/new.items/d01286r.pdf>

Kapitel 3. Ligestillingsbegrebet og kønsmainstreamingbegrebet

er direkte eller indirekte kønsdiskrimination, som defineret i forbuddene mod kønsdiskrimination.

I Storbritannien stilles der med ligestillingspligten, nærmere beskrevet i kap. 8, krav om, at offentlige institutioner ikke bare skal undgå forskelsbehandling pga. køn, men der er også en handlepligt til at fremme ligestilling og til at sikre, at det ikke bliver nødvendigt for enkeltpersoner at anlægge sager om forskelsbehandling mod dem.

2.1.6 Multipel diskrimination. Flere parametre

Der findes ikke eksplicitte regler om multipel diskrimination²¹ i dansk ret, men det almindelige forbud mod kønsdiskrimination omfatter også situationer, hvor der samtidig diskrimineres af andre grunde, fx etnisk oprindelse eller religion. Sager om diskrimination relateret til det muslimske tørklæde kan fx rejses såvel efter regler om kønsdiskrimination som efter regler om diskrimination pga. etnicitet og religion. I en konkret sag fra 1999²² var der ved Sø- og Handelsretten nedlagt påstand både om etnisk chikane og seksuel chikane. Sagen er et eksempel på, at der kan nedlægges påstand om både etnisk chikane og seksuel chikane i samme sag. I Højesteret blev påstanden om etnisk chikane dog frafaldet.

2.1.7 Positiv særbehandling

Positiv særbehandling forekommer i forskellige former. Mange projekter sigter mod at give introduktionshjælp til medlemmer af grupper, der har svært ved at opnå reel ligestilling, fx hjælp til at komme i gang med en uddannelse, et job eller lignende. Der kan også være tale om kvotering til slutstillinger. I Danmark bruges positiv særbehandling ikke meget. I den beskedne udstrækning, det sker, er der normalt tale om introduktionshjælp.

FN's kvindekonvention, CEDAW²³ art. 4 bestemmer:

1. Adoption by States Parties of temporary special measures aimed at accelerating de facto equality between men and women shall not be considered discrimination as defined in the present Convention, but shall in no way entail as a consequence the maintenance of unequal or separate standards; these measures shall be discontinued when the objectives of equality of opportunity and treatment have been achieved.

21. Se generelt om multipel discrimination Chege, Victoria and Dagmer Schiek (eds): European Union. Discrimination Law: Comparative Aspects on Multidimensional Equality Law, London 2008 (under udgivelse).

22. U 1999.1809/2 H.

23. <http://www.unhchr.ch/html/menu3/b/e1cedaw.htm>

2 Diskriminationsforbud og mainstreaming

2. Adoption by States Parties of special measures, including those measures contained in the present Convention, aimed at protecting maternity shall not be considered discriminatory.

Art. 141, stk. 4, EF giver adgang til positiv særbehandling. I ændringsdirektivet til ligebehandlingsdirektivet fra 2002²⁴ henvises der til reglen i art. 141, stk. 4, EF i pkt. 14 i præambelen og i art. 2, stk. 8.

Holdningen til positiv særbehandling på nationalt plan varierer en del. Engelsk ret giver kun snæver adgang til positiv særbehandling,²⁵ mens hjemlen hertil er langt bredere i fransk ret.²⁶ I Tyskland har nogle Länder været meget positive over for positiv særbehandling. Mange af de sager, der har været forelagt EU-Domstolen, kommer fra Tyskland. Sverige og Norge har også benyttet positiv særbehandling en del.

Traditionelt har EU-bestemmelserne om positiv særbehandling ikke pålagt medlemslandene pligt til at indføre positiv særbehandling, men kun indrømmet dem en vis kompetence hertil. Nogle læser CEDAW art. 4 som udtryk for en pligt til at indføre positiv særbehandling. Den stigende tendens til at henvise til CEDAW i EU-regler om ligestilling kan måske på længere sigt føre til, at der sættes spørgsmålstegn ved, om EU-reglerne stiller medlemsstaterne frit med hensyn til, om de vil indføre positiv særbehandling, eller om der i et vist omfang er EU-retlig pligt hertil.

Spørgsmål vedrørende positiv særbehandling er i de senere år behandlet af EU-Domstolen i flere sager.²⁷ Det generelle underliggende princip i EU-

24. 2002/73/EF. Direktivet havde implementeringsfrist 5.10.2005.

25. Se nærmere Thüsing, Gregor: *Following the US Example: European Employment Discrimination Law and the Impact of Council Directives 2000/43/EC and 2000/78/EC*, *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations* 2003 p 187.

26. Art. L 123-2 Code du travail bestemmer: (1) Les dispositions des articles L 123-1 et L 123-2 ne font pas obstacle à l'intervention de mesures temporaires prises au seul bénéfice des femmes visant à établir l'égalité des chances entre hommes et femmes, en particulier en remédiant aux inégalités de fait qui affectent les chances des femmes. (2) Les mesures ci-dessus prévues résultent soit de dispositions réglementaires prises dans les domaines de l'embauche, de la formation, de la promotion, de l'organisation et des conditions de travail, soit en application des dispositions du 9° de l'article L. 133-5, de stipulations de conventions collectives étendues ou d'accords collectifs étendus, soit de l'application des dispositions de l'article L. 123-4'.

27. Se nærmere Schiek, Dagmar: 'Positive Action before the European Court of Justice – New Conceptions of Equality in Community Law? From Kalanke and Marschall to Badeck', *The International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Rela-*

Domstolens praksis om positiv særbehandling er, at proportionalitetsprincippet skal overholdes. Det indebærer, at særlige foranstaltninger til fordel for det ene køn skal tjene et lovligt formål, de skal være egnede til at nå dette mål og være nødvendige i så henseende og må ikke være mere vidtgående end nødvendigt. Desuden må en national lovgivning ikke automatisk og ubetinget give en fortrinsstilling til det underrepræsenterede køn.

2.2 Deltagelse i beslutningsprocesser og gennemførelse af kønsligestilling

Ligestillingspolitiske mål går videre end til forbuddet mod forskelsbehandling. Kvinder og mænd skal deltage på lige vilkår overalt i samfundet, ikke mindst i de politiske beslutningsprocesser, så begge køn er med til at sætte samfundets dagsorden på alle områder. Det er ikke nok, at det ene køn fastlægger en indsats til beskyttelse og kompensation for det andet køn. ILO og EU har især tidligere arbejdet ud fra den forudsætning, at kvinder skulle beskyttes på arbejdsmarkedet, fordi de var kvinder. To vigtige eksempler er moderskabsbeskyttelse og forbud mod kvinders natarbejde. I de nordiske lande har udgangspunktet snarere været, at kvinder skulle deltage der, hvor beslutningerne blev truffet, så de kunne være med til at forme egne og samfundets levevilkår. Derfor har kvinders deltagelse i den politiske beslutningsproces været et højt prioriteret indsatsområde i de nordiske lande.

Det er vigtigt at tage stilling til, hvordan kvinders graviditet og behov for beskyttelsesorlov i forbindelse med fødsel kan forenes med kravet om ligestilling mellem kønnene. Kvinders biologi må ikke føre til, at graviditet og barsel bruges som påskud til at holde kvinder tilbage i forhold til mere vel-lønnede job og lederjob. At forskelsbehandling pga. graviditet og barsel betragtes som direkte forskelsbehandling i EU-retten, er et eksempel på, at forskelsbehandling under graviditet og barsel betragtes med stor alvor.

De to køn må i fællesskab fastsætte de samfundsmæssige og ligestillingspolitiske mål, der skal indgå som en integreret del af samfundets samlede udvikling. Det er netop formålet med kønsmainstreaming.

2.3 Manden er normen

Behovet for, at de to køn i fællesskab fastsætter de samfundsmæssige og ligestillingspolitiske mål, har hidtil ikke været tilgodeset.

tions 2000 p. 251 og Andersen, Agnete, Ruth Nielsen og Kirsten Precht: Ligestillingslovene med kommentarer, bind I, Kbhvn 2005.

Kønsligestilling har hovedsageligt været kvinders ligestilling, og almindelige politikformuleringer har hovedsageligt været intetkøn, som hovedsageligt har tilgodeset mænds behov.

Ligestilling har til formål at fremme kvinders og mænds fulde deltagelse i samfundet, men det forudsætter, at der på alle samfundsområder er formuleret klare ligestillingspolitiske mål. Det problematiske i, at manden betragtes som normen på arbejdsmarkedet blev allerede fremhævet i BRYT- projektet²⁸ om det kønsopdelte arbejdsmarked i 1989.

I CEDAW-konventionens art. 5 (a)²⁹ udtrykkes det på følgende måde: De deltagende stater skal tage alle passende forholdsregler for at afskaffe adfærd, som hviler på den opfattelse, at det ene køn er mere eller mindre værd end det andet pga. stereotype opfattelser af kvinders og mænds roller

Hvad betyder det, at manden er normen? Designet af indsamling af data tager udgangspunkt i samfundets organisering med udgangspunkt i mænds liv. Dermed kommer kvinden på tværs, og man forsøger at imødekomme hendes særlige behov ved at introducere særordninger og særskilt beskyttelse, som det kendes fra forbud mod kvinders natarbejde og barselsregler.

Meget ofte tages udgangspunkt i kvinders aktuelle og potentielle familieforpligtelser med det resultat, at kvinder ikke bedømmes ud fra deres egne individuelle forudsætninger, som de ellers har krav på efter reglerne om forbud mod forskelsbehandling. Mænd er altså samfundets norm, og kvinders ligestilling lapper på kvinders manglende muligheder.

Man må se på kvinder og mænd som individer med hver deres potentialer uden på forhånd at pålægge dem en række forpligtelser og rettigheder, der fratager dem lige muligheder. Hvis der siden er behov for særlig beskyttelse af det ene køn, må den afgrænses nøje i respekt af proportionalitetsprincippet, og det vil betyde, at man ikke tilgodeser det ene køns behov mere end, hvad der legitimt, og ikke ud over hvad der er nødvendigt.

Denne synsvinkel har været diskuteret i forhold til ILO's tilgang til køns-mainstreaming, hvor den måde, kønspektivet anskues på, kan være med til at fastholde de klassiske kønsroller.³⁰ I Helle Poulsens ph.d. afhandling er påstanden, at ILO med sin ligestillingspolitik forudsætter, at kvinder og mænd lever sammen, og at kvinders vanskeligheder på arbejdsmarkedet skyldes deres familiære forpligtelser. En sådan tilgang kan ikke undgå at fastholde allerede etablerede mønstre, og det fremmer ikke kvinders og mænds lige muligheder. Der er allerede indlagt en forudfattet mening om, at kvinden

28. No 35/1989, det nordiske BRYT-projekt, slutrapport.

29. Convention for the Elimination of Discrimination against Women, 1979.

30. Poulsen, Helle: The Elusive Gender: ILO and the construction of gender equality.

Kapitel 3. Ligestillingsbegrebet og kønsmainstreamingbegrebet

har de familiære forpligtelser, og det kan medvirke til, at data indsamles uden blik for, hvad der reelt er behov for at vide, hvis barriererne for ligestilling skal fjernes.

I Manden er normen³¹ blev det fremhævet, at mænd optræder ganske ukønnede på arbejdsmarkedet. Deres problemer er arbejderproblemer. Kvinder er kvindelige arbejdere, som altid holdes op mod normen, og deres problemer er kvindeproblemer. Resultatet er, at det kommer til at se ud, som om kvinder ikke rigtig kan leve op til kravene. Det er et spændende tankeeksperiment, hvis arbejdsmarkedet havde taget udgangspunkt i kvinder som norm.

Det er særligt i forhold til mulighederne for at forene arbejdsliv og familieliv, forskellene i levevilkår bliver tydeligst. Det vigtigste er ikke selve eksistensen af forskelle mellem kvinder og mænd, men den kendsgerning, at disse forskelle ikke må have en negativ indvirkning i den enkeltes levevilkår. Det gælder for både kvinder og mænd. Med andre ord der må ikke diskrimineres pga. køn, og indsatsen skulle gerne føre til en ligelig fordeling af magten mellem kvinder og mænd i økonomien og i samfundets beslutningsprocesser både på det politiske og det administrative plan og i erhvervslivet fx i bestyrelser.

Yvonne Hirdmans teori om genussystemet³² er en forklaringsmodel på kvinders og mænds forskellige position i samfundet. Den blev første gang præsenteret i 1988.

Genussystemet er en måde at forklare, hvorledes uligestillingen viser sig, og hvorfor uligestillingen består på trods af, at initiativer vedtages. Genussystemet indebærer fx, at samfundet er karakteriseret af, at kønnene holdes adskilt, at mænd er overordnet kvinder, og at manden er normen. Genussystemet er forklaret i »Demokrati och makt i Sverige«.

Genussystemet bygger på to gennemgående præmisser:

- Adskillelsen af kvinder og mænd, det mandlige og det kvindelige, gennem polarisering.

31. Mærkedahl, Inge: Når manden er normen, Kbhvn. 1989.

32. Hirdman, Yvonne (1988): Genussystemet – reflexioner kring kvinnors sociala underordning, i *Kvinnovetenskapligt Tidskrift* nr. 3. (1990): Genussystemet, *Demokrati och Makt i Sverige*. Maktutredningen Huvudrapport, SOU 44, Göteborg. (1993): Skevläsning – til debatten om genussystem, i *Kvinnovetenskapligt Tidskrift* nr. 2. (1994): Genusanalys av velfärdsstaten: Utmaning av dikotomierna, i Rapport III: *Fra kvinnehistorie til kjønns historie?*, Det 22. nordiske historikermøde, Oslo.

2 Diskriminationsforbud og mainstreaming

Den mandlige norm legitimeres gennem adskillelsen. Jo stærkere adskillelsen mellem køn fungerer, desto mere legitimt og selvfølgelig forekommer den mandlige norm.

- Hierarki og dominans med manden og det mandlige som norm.
Særkendet for det kvindelige køn er trods alle variationer i tid, rum og klasse, at det altid er sekundært og underordnet i forhold til det mandlige køn.

Den teoretiske påvisning af den direkte sammenhæng mellem kønsarbejdsdelingen og kønsuligheden inspirerede mange forskere i det kønsopdelte arbejdsmarked. Et typisk eksempel finder vi hos den svenske arbejdslivsforsker Annika Baude,³³ der i konklusionen på sin store undersøgelse af kønsarbejdsdelingen i svensk levnedsmiddelindustri skriver, at:

Når kvinder og mænd har forskellige opgaver og arbejder i adskilte rum, vanskeliggøres sammenligninger mellem dem. Segregeringen var således både en forudsætning for opdelingen og et middel til dens bevarelse.

Vibeke Kold³⁴ har gennemgået genussystemets betydning med manden som normen for forståelsen af kønsarbejdsdelingen og hierarkiet mellem kvinder og mænd. Opsummerende slog hun fast, at den overordnede tendens gennem de sidste 100-150 års arbejdsmarkedsudvikling har været, at kønsopdelingen af arbejdet direkte og indirekte er blevet brugt som redskab til at differentiere kvinders og mænds arbejdsforhold, samt at mændene i langt de fleste tilfælde har været de sikre vindere i processen. Hirdmans genussystem har altså fungeret som grundlæggende princip. Men ikke altid og ikke overalt. Der kan også iagttages eksempler på, at opdelingen i kvinde- og mandearbejde er sket eller forsvaret på initiativ af kvinder, samt eksempler på, at opdelingen i nogle situationer har givet kvinderne særlige fordele.

Målet for, hvad man vil opnå, skal være klart, hvordan det så bedst opnås for de to køn, kan være forskelligt, fordi de to køn har forskellige kvalifikationer. Arbejdsmarkedet er traditionelt et centralt felt at tage udgangspunkt i, fordi deltagelse på arbejdsmarkedet er forudsætningen for økonomisk uafhængighed, det vigtigste ligestillingsmål. Og økonomisk uafhængighed er mere end uafhængighed af en mandlig forsørger. Det er også uafhængighed af offentlig forsørgelse. Det enkelte individs selvforsørgelsesevne må derfor

33. Baude, Annika (1992): *Kvinnans plats på jobbet*, SNS Förlag, Stockholm.

34. Kold, Vibeke, fra kønsarbejdsdeling til ligestilling tur-retur, artikel i »Tidsskrift for arbejdsliv« nr. 1 1999, side 43-60.

Kapitel 3. Ligestillingsbegrebet og kønsmainstreamingbegrebet

fremgå af det datagrundlag, som lægges til grund for vurderingen af den enkeltes økonomiske uafhængighed. Fx nytter det ikke bare at omregne deltidstillinger til fuldtidstillinger, når datagrundlaget tilvejebringes. Det interessante er, hvor mange individer der er på deltid og dermed har et begrænset forsørgelsesgrundlag.

Det må erkendes, at det ikke er lykkedes entydigt at gøre rede for, hvad kønsligestilling egentlig er. Men udgangspunktet vil altid være de politikområder, som er årsagen til, at kønsligestilling kommer på den politiske dagsorden. Sikring af daginstitutioner til børnefamilier for at muliggøre kvinders adgang til arbejdsmarkedet er et godt eksempel. Det er relevant at stille spørgsmålet, hvad der skal anses for at være ligestillingsspørgsmål, og hvad der er årsag til uligestilling.

Anerkendelsen af kønsforskelle er et vigtigt element til at komme bort fra ensliggørelsen af kvinder og mænd med udgangspunkt i manden som normen. På arbejdsmarkedet har det været særlig tydeligt, at arbejdspladserne var indrettet, så de passede til mænds behov for arbejdsvilkår. Fra det tidspunkt der blev forhandlet overenskomster på arbejdsmarkedet, har mænd forhandlet, og de har selvfølgelig tilgodeset deres egne behov.

Når kvinder ikke kan klare sig på mændenes betingelser, søges der tilpasninger, der fører til en opfattelse af, at kvinder ikke udfører arbejdet lige så godt som mænd. Det medfører fx, at kvinder har svært ved at få del i de vellønnede job, og dermed får kvinder mindre i løn end mænd. Kvinder i kvindedominerede fag har selv søgt at tilpasse deres fag til kvinders levevilkår ved fx at sikre løn under barselorlov, ret til fravær og løn ved barns første sygedag. I de kvindedominerede fag er kvinder derfor også gennemsnitligt lavere lønnet end mænd i mandsdominerede fag. Mange af disse jobfunktioner er placeret i den kommunale sektor og er dermed skattefinansierede, og det medvirker ikke til at højne lønniveauet. Selv om sammenhængen mellem arbejdsliv og familieliv generelt er kommet mere på dagsordenen på arbejdsmarkedet de senere år, håndteres problemstillingen således især der, hvor kvinder færdes, dvs. i de kvindedominerede fag.

Det er karakteristisk, at de faglige organisationer for de kvindedominerede fag har lagt større vægt på sociale goder, så som fuld løn under barselorlov og frihed på barns første sygedag, end på de faktorer, der kan medvirke til at styrke den enkelte kvindes position på arbejdsmarkedet, så som krav om højere løn til dem, der har videreuddannet sig. Velfærdsgoder fylder fx meget mere i sygeplejerskernes overenskomster end i smedenes. Ikke mindst løn under barselorlov har fyldt meget i debatten og i overenskomsterne.

3 Hvornår kønsmainstreaming og hvornår traditionelt ligestillingsarbejde

Kønsmainstreaming kan ikke erstatte særlige politikinitiativer, som har til formål at fjerne strukturer og organiseringer, der fører til uligestilling. Det er vigtigt at kombinere de specifikke initiativer og indarbejdelsen af kønnet i al politikformulering. Særlige kønsligestillingspolitikinitiativer og kønsmainstreaming er to sider af samme sag og komplementære strategier for at nå målet kønsligestilling.

Vidensgrundlaget for kønsligestilling og kønsmainstreaming er det samme. Viden medvirker til, at det bliver klart, hvorfor der er behov for at iværksætte en indsats. Derfor er indsamling af kønsopdelte data, analyser og viden om køn generelt inden for et område afgørende for succes for specifikke ligestillingsinitiativer og for kønsmainstreaminginitiativer.

Der er således stadig behov for særlige ligestillingsinitiativer ved siden af kønsmainstreamingindsatsen. I det omfang man får behov for at bruge positiv særbehandling til fremme af ligestilling, vil positiv særbehandling være en del af særlige ligestillingsinitiativer. Den store forskel ligger i, at traditionelle ligestillingsinitiativer udføres af ligestillingsekspert, hvorimod kønsmainstreaming udføres af eksperter inden for de generelle politikområder. Det er derfor, det er så vigtigt, at de to videnområder får skabt en fælles forståelse for, hvilken indsats der er nødvendig. Ligestillingsekspertisen er en nødvendig betingelse for at kunne iværksætte kønsmainstreaminginitiativer med ligestillingsinstitutioner som back-up.

4 *Hvad er kønsmainstreaming?*

Der er meget lidt enighed om, hvad kønsmainstreaming er. Alle definitioner fokuserer på, at målet er at opnå kønsligestilling. De enkelte organisationer arbejder ofte med deres egen definition af kønsmainstreaming for bedst muligt at tilgodese den valgte kønsmainstreamingstrategi. I nogle tilfælde forsøger man end ikke at definere kønsmainstreaming.

Som en nødvendig forudsætning for at finde ud af, hvori kønsmainstreaming skal bestå, må der foretages en kønsspecifik konsekvensanalyse (gender impact assessment). Specifikke konsekvensanalyser har deres rod i miljøsektoren og er et typisk eksempel på, at et eksisterende politisk værktøj er blevet tilpasset kønsmainstreaming. Kønsspecifikke konsekvensanalyser gør det muligt at screene et givet politisk forslag for at afdække og vurdere dets forskellige indvirkning og effekt på kvinder og mænd, således at ubalan-

Kapitel 3. Ligestillingsbegrebet og kønsmainstreamingbegrebet

cer kan blive fjernet, før et forslag godkendes. En analyse ud fra et kønspektiv bidrager til at klargøre, om kvinders og mænds behov tilgodeses lige- ligt i et sådant forslag. Kønskonsekvensanalyser kan have betydning for lov- givning, politikformulering, budgetter og forskning.

Set i dette brede perspektiv har mainstreamingstrategien betydning i alle tilfælde, hvor målgrupperne for indsatsen skal identificeres. Men det er gan- ske naturligt, at køn har særlig betydning, når kvinders og mænds levevilkår er så forskellige.

Køn har særligt været diskuteret i forhold til udviklingspolitik og demo- kratiudvikling. I det hele forudsætter kønsmainstreaming, at datagrundlaget analyseres til bunds, så reaktioner på indsatsen kan forudses både politisk, kulturelt, socialt og økonomisk.

I det omfang, de traditionelle aktører forsømmer sig mod disse grundsæt- ninger, bliver behovet for at inddrage kønsmainstreamingstrategien tydelige- re. Man kan næsten sige, at kønsmainstreaming bliver en form for lakmus- prøve på, at forvaltningen eller håndteringen af kunder lever op til de kvali- tetskrav, man har fastsat. På det nuværende udviklingsstadium er det karakte- ristisk, at værktøjer til at gennemføre strategien kun er udviklet i beskedent omfang. Men kønsmainstreaming er vigtig, fordi kønsligestilling bliver en del af den ordinære politikudvikling og kan medvirke til en bedre forståelse af de forskelligeartede målgrupper, som er omfattet af en politisk indsats.

Værktøjerne er bedst udviklet i Storbritannien og Sverige, se nærmere kap. 8.

I forhold til ligestillingspligten i Storbritannien er kønsmainstreaming de- fineret som sikring af, at kønspektivet er indarbejdet i planlægningen af opgaver og en organisations procedurer.

Hvis man desuden vil være sikker på, at initiativet kommer til at fremme ligestilling, må der ligeledes foretages en ligestillingsvurdering (gender proo- fing).³⁵ Gender proofing er et middel til at sikre, at al politik og administrati- on i alle organisationer har ligeværdige positive effekter på kvinder og mænd. Gender proofing tages fx i brug i forbindelse med tilrettelæggelse af forsk- ningsprojekter og større planlægningsopgaver, idet gender proofing anvendes til at sikre, at begge køns interesser tilgodeses, allerede når det besluttes, at udredningen/forskningen skal udføres i alle stadier lige fra indsamling af data til analysering af resultater og tilrettelæggelse af evalueringer. Der foretages et tjek på ethvert politisk forslag for at sikre, at enhver kønsdiskriminerende

35. <http://iate.europa.eu>

effekt som følge af det politiske forslag bliver undgået, og at ligestilling bliver fremmet.

I Sverige kaldes gender proofing gender analysis assessment. Særligt i Sverige³⁶ har der været en tydelig kobling mellem kønsspecifikke konsekvensanalyser og de ligestillingspolitiske mål. I Sverige er ligestillingsmålene en måde at fastsætte, hvilken slags ligestilling regering og rigsdag skal opnå ved hjælp af kønsmainstreaming.

Både kønsspecifikke konsekvensanalyser og ligestillingsvurdering forudsætter indsamling af data, og analyserne er derfor også omtalt nedenfor i kap. 5 om dataindsamling.

Man arbejder med flere indgange til kønsmainstreaming:

- Den integrerende tilgang, som tilføjer kvinder til allerede eksisterende programmer og projekter. Køn inddrages i allerede eksisterende udviklingsprogrammer. Når køn bredes ud til et større antal sektorer, tages der hensyn til kønnet inden for de eksisterende rammer uden at ændre programmerne som sådan.
- Den transformerende tilgang, hvor kvinderne deltager i beslutningsprocessen og er med til at sætte dagsordenen og dermed kan påvirke selve grundlaget for projektets eller programmets udformning. Kvinderne deltager selv i beslutningsprocessen og fastlægger prioriteringerne.

4.1 Praktisk brug af kønsmainstreaming

Kønsmainstreaming skal altid anvendes i en bestemt sammenhæng, og derfor kan det være muligt at erstatte kønsmainstreaming med ord, som illustrerer, hvorledes kønsmainstreaming kan anvendes konkret.

Et godt eksempel er ordet mønsterbryder, som Arbejdsmarkedsstyrelsen har brugt til at beskrive, at dens kønsmainstreamingstrategi har fokuseret på, at lediges kvalifikationer bør ansues bredt for at tilskynde den enkelte ledige til at søge job inden for nye fagområder, hvor beskæftigelsesmulighederne er gode. De ledige, som har skiftet jobfunktion, kaldes mønsterbryderne.

Anvendelsen af kønsmainstreaming har her et dobbelt formål. Den medvirker til at flytte ledige fra professioner med arbejdsløshed til professioner med arbejdskraftmangel, måske endda med flaskehalse. Strategien medvirker til at nå et arbejdsmarkedspolitisk mål. Samtidig bidrager strategien til at nedbryde det kønsopdelte arbejdsmarked, som er et vigtigt ligestillingsmål på beskæftigelsesområdet.

36. SOU 2007:15.

I Socialministeriet fokuserer man både meget på effekt, men der er også særskilt fokus på kønsmainstreaming. Ministeriets effektsekretariat har indarbejdet kønsmainstreaming i de forskellige effektprocedurer om fx satspulje og lovforslag, der arbejdes med i huset. Kønsmainstreaming kan medvirke til at skabe et bedre overblik over effekten af initiativerne for de to køn. Socialministeriet vil sikre, at fordelingen af ressourcerne er saglig og objektiv.

Kønsmainstreaming er med til at skabe bedre forståelse for karakteristika ved de målgrupper, som er omfattet af indsatsen. Det er klart, at de to køns forskellige levevilkår har betydning for deres behov og holdninger til både konkrete forbrugsgoder og offentlige ydelser, en viden, som reklamebranchen altid har gjort brug af. Ganske vist ikke for at fremme ligestilling, men for at sikre den mest effektive markedsføring.

4.2 Relevans og proportionalitet

Offentlige myndigheder har i mange lande, i hvert fald i hele EU, en forpligtelse til at fjerne forskelsbehandling og fremme ligestilling mellem kvinder og mænd på alle områder og på alle niveauer. I Storbritannien skal de kunne bevise, at de har gjort det. Det skal ske under skyldig hensyntagen til proportionalitet og relevans. Den opmærksomhed, som offentlige myndigheder skal give ligestilling mellem kønnene, skal derfor ikke gå ud over, hvad der er relevant i forhold til en given funktion. Indsatsen skal være proportional. Jo større relevans en funktion har for ligestilling mellem kønnene, desto større opmærksomhed skal den pågældende funktion tildeles.

I praksis betyder princippet, at offentlige myndigheder bør prioritere de vigtigste kønsuligheder inden for deres ressortområde. Myndigheden bør stille det spørgsmål, om bestemte funktioner påvirker kvinder og mænd på forskellige måder, og om det er muligt at udføre dem på en måde, som fremmer ligestilling mellem kvinder og mænd. Fx kan en skole beslutte, at det er en proportional måde at uddanne lærerstaben i ligestilling på først at uddanne skolelederen og derefter lade vedkommende uddanne lærerstaben bagefter.

Relevans går på, hvor vigtig en funktion er for at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd. Skoler kan fx være berettigede til at mene, at udvikling af undervisningsmetoder er vigtigere i forhold til ligestilling mellem kvinder og mænd end vedligeholdelse af bygninger.

Proportionalitet og relevans indgår i den nye handlingsplan for det tværministerielle mainstreamingprojekt, der henvises til kap 8.

5 Internationale organisationer

Definitionerne af kønsmainstreaming er tilpasset de enkelte organisationers traditioner og den måde organisationerne arbejder med kønsmainstreaming og ligestilling mellem kønnene på.

5.1 FN

Begrebet kønsmainstreaming er først blevet brugt i FN's udviklingspolitik. FN definerer kønsmainstreaming³⁷ således:

»At mainstreame et kønsperspektiv er den proces, der vurderer betydningen for kvinder og mænd af enhver planlagt handling, herunder lovgivning, politik eller programmer på alle områder og på alle niveauer. Det er en strategi til at gøre både kvinders og mænds anliggender og erfaringer til en integreret del af design, gennemførelse, overvågning og evaluering af politikker og programmer i alle politiske, økonomiske og samfundsmæssige sfærer, så kvinder og mænd kan få ligelig gavn af initiativerne, og ulighed ikke kommer til at gælde i al fremtid. Det ultimative mål for kønsmainstreaming er kønsligestilling.«

Kønsmainstreaming anses for et af FN's mest effektive midler til at fremme kønsligestilling på alle niveauer – inden for forskning, lovgivning, politikudvikling og i alle aktiviteter, der kan sikre, at kvinder og mænd får mulighed for at påvirke og deltage i beslutninger på samme vilkår. Der er også et behov for, at kønsmainstreamingindsatsen er med til at overvåge, at forbuddet mod forskelsbehandling og fremme af ligestilling tilgodeses med målrettede initiativer.

FN's foreløbige konklusion har været, at indførelse af kønsmainstreaming er en langvarig, langsom proces, som forudsætter meget forskelligartede input og en almindelig anerkendelse af behovet for at udveksle erfaringer på tværs af FN-systemet. Rapporteringen og overvågningen udvikles til stadighed for at effektivisere indsatsen.

Alle FN's særorganisationer arbejder ud fra definitionen fra ECOSOC. De enkelte særorganisationer og regionale organisationer udvikler egne specifikke værktøjer til brug for deres kønsmainstreamingindsats. Se for en nærmere omtale af særorganisationerne kap.2.

5.2 Europarådet

Europarådet var den første organisation, der præsenterede en sammenhængende definition af begrebet og et overblik over, hvor mainstreamingstrate-

37. Rapport fra FN's økonomiske og Sociale Råd (ECOSOC) for 1997, FN1997.

Kapitel 3. Ligestillingsbegrebet og kønsmainstreamingbegrebet

gjen havde været anvendt i EU og i Europæiske lande.³⁸ Europarådet har således haft stor indflydelse på debatten om kønsmainstreaming, men har ikke haft reguleringsmagten.

Denne definition tog hensyn til, at nye grupper skulle til at beskæftige sig med de to køns forskellige levevilkår og tilgang til samfundets indretning uden at have samme træning, som traditionelle ligestillingsfolk har.

I definitionen er indarbejdet, at det er nødvendigt at placere kønsmainstreamingstrategien som instrument til at fremme og opnå ligestilling.

Mainstreaming er (re)organisering, forbedring, udvikling og overvågning af politiske processer, således at et kønsligestillingsperspektiv bliver indarbejdet i alle politikker på alle niveauer og i alle stadier af de aktører, som udfører de sædvanlige politikformuleringer.

Definitionen forudsætter, at der er et tilstrækkeligt datagrundlag til rådighed. Målgruppen for indsatsen skal være opdelt på køn. Definitionen anerkender, at det er umuligt at tage politiske initiativer uden at kende målgruppens karakteristika. Definitionen tager ikke stilling til, hvorledes barrierer for at fremme ligestilling skal håndteres.

Når man anskuer elementerne enkeltvis, bidrager de alle til forståelsen af begrebet.

– Ledelsesmæssig opbakning

Kønsmainstreaming skal gøres til en politisk målsætning, der tilgodeser, at kønsligestilling skal indarbejdes i alle politikker og programmer og indicere, at målet er, at disse politikker og programmer skal fremme og føre til ligestilling.

Ledelsen skal fastlægge klare kriterier for kønsmainstreaming til hjælp for aktørerne. Uden en stærk politisk vilje til lidt efter lidt at skabe en konsensus og kultur til at fremme ligestilling vil kønsmainstreaming ikke blive succesfuld.

– Datagrundlag

Data om den gældende situation for kvinder og mænd og gældende kønsrelationer er absolut nødvendige for kønsmainstreaming. Problemet er ikke alene, at data ikke altid er kønsopdelte, men af til også, at data indeholder fordomme om køn. Gode data består af statistik, der er relevant for både kvinder og mænd, og som er opdelt såvel på køn som på andre baggrundsvariable.

38. Gender Mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices, Strasbourg, May 1998, findes på www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/02._Gender_mainstreaming/

- Indarbejdelse af kønsperspektivet
De fleste politikområder egner sig til kønsmainstreaming, fordi de direkte eller indirekte har betydning for kvinders og mænds liv. Politikområder, som ved første øjekast ikke har betydning for kvinders og mænds liv, vil ved nærmere eftersyn indeholde skjulte ligestillingsproblemer og dermed være relevante at arbejde med. Det gælder fx udenrigspolitik, herunder fredsbevaring og international handel.
- Reorganisering
Den politiske vilje indebærer, at der stilles spørgsmålstejn ved strukturer, procedurer og politikker, der fastholder uligestilling. Der er en klar sammenhæng mellem den politiske vilje til kønsmainstreaming og offentlig interesse for kønsligestilling
- Politikudvikling
Politikere spiller en afgørende rolle i forhold til kønsmainstreaming, når man tager i betragtning, at de har ansvaret for formuleringen af politiske initiativer.
- Aktører
Kønsmainstreaming inddrager alle aktører, der deltager i udviklingen af politiske initiativer og deres gennemførelse og evaluering. Der er forskellige potentielle aktører afhængig af, hvilke politikinitiativer der skal gennemføres. Det afgørende er at inddrage de aktører, der også har det ressortmæssige ansvar.

I artiklen »Displacement and empowerment«³⁹ har Mieke Verloo gennemgået Europarådets rapport om kønsmainstreaming, hvor hun fremfører, at kønsligestilling forbliver for ambivalent i forhold til at give sig i kast med adskillelsen af de to køn, som efter hendes opfattelse er skadelig for mulighederne for forandring.

Hun mener, at Europarådet har problemer med sin præsentation af kønsmainstreaming som et koncept, der kan opnås enighed om. Europarådet har efter hendes opfattelse især problemer med at definere kønsligestilling og i valget af værktøjer.

Europarådets mainstreamingrapport og mainstreamingdefinitionen har været meget brugt i adskillige lande.

39. Verloo, Mieke, Displacement and empowerment: Reflections on the concept and practice of the Council of Europe approach to gender mainstreaming and gender equality, offentliggjort i Social Politics, 2006. Mieke Verloo var formand for Europarådets arbejdsgruppe, der udarbejdede Europarådets mainstreamingrapport.

5.3 EU's definition

Kommissionens definition⁴⁰ af kønsmainstreaming er at indarbejde lige muligheder for kvinder og mænd på alle politikområder og i alle aktiviteter. Kønsmainstreaming er integration af et kønsperspektiv på alle stadier i politikprocessen – design, implementering, overvågning og evaluering – med henblik på at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd, dvs. indarbejdelse af lige muligheder for kvinder og mænd i al fællesskabspolitik og i alle aktiviteter.

Det uddyber Kommissionen på sin hjemmeside ved at fremhæve, at handling for at fremme ligestilling kræver en ambitiøs tilgang, som forudsætter anerkendelsen af mænds og kvinders identitet og villigheden til at etablere en afbalanceret fordeling af ansvar mellem kvinder og mænd.

Fremme af ligestilling må ikke blive forvekslet med det enkle formål at afbalancere statistikker: Det er et spørgsmål om at fremme langtidsholdbare forandringer i forælderrollen, familiestrukturer, administrative arbejdsgange, organiseringen af arbejdstid, den personlige udvikling og uafhængighed, men vedkommer også mænd og hele samfundet, hvor det kan anspore til fremskridt og blive et tegn på demokrati og respekt for den enkeltes egenart.

Det juridiske grundlag i traktaten er nærmere gennemgået i kap. 4. Fra starten var EU's definition af kønsmainstreaming heller ikke en legal definition.

Kønsmainstreaming blev første gang defineret i EU sammenhæng i Kommissionens meddelelse af 21.2.1996 om integrering af ligestilling mellem kvinder og mænd i alle Fællesskabets politikker og aktiviteter.⁴¹

‘For this purpose, it is necessary to promote equality between women and men in all activities and policies at all levels. This principle of »mainstreaming«, a policy adopted by the Community, and attention was drawn to its crucial importance at the Beijing Conference. This involves not restricting efforts to promote equality to the implementation of specific measures to help women, but *mobilising all general policies and measures specifically for the purpose of achieving equality* by actively and openly taking into account at the planning stage their possible effects on the respective situations of men and women (*gender perspective*). This means systematically examining measures and policies and taking into account such possible effects when defining and implementing them: thus, development policies, the organisation of work, choices relating to transport or the fixing of school hours, etc. may have significant differential impacts on the situation of women and men which must therefore duly taken into consideration in order to further promote equality between women and men.

40. http://ec.eurowp.eu/employment_social/equ_opp/gms_en.html

41. KOM (96) 67 endelig udg. s. 2, citeret fra den engelske version, som ikke ligger på internettet.

Equal participation of women and men is a crucial factor for lasting development and symbolises the level of political maturity of societies: while democracy requires equal rights for women, this in turn guarantees democracy. Meeting this challenge could therefore be part of the European project for the twenty-first century.⁷

I soft law fra de seneste år spiller mainstreaming (integrering af kønsaspektet) en hovedrolle på et bredt spektrum af politikområder. Kommissionens køreplan for ligestilling mellem kvinder og mænd 2006-2010⁴² indeholder fx mange planer om integrering af kønsaspektet i forskellige sammenhænge.

Dette er det basale træk ved kønsmainstreamingprincippet, som Kommissionen har taget til sig. Det betyder ikke, at EU's programmer eller ressourcer gøres lettere tilgængelige for kvinder, men snarere at den samtidige mobilisering af lovgivning, økonomiske ressourcer og Kommissionens analytiske og organisatoriske kapacitet bliver udviklet for at introducere ønsket om at opbygge et afbalanceret forhold mellem kvinder og mænd på alle områder. I den henseende er det nødvendigt og vigtigt at basere ligestillingspolitikken på en velfunderet statistisk analyse af kvinders og mænds situation på de forskellige livsområder og i forhold til de forandringer, som finder sted i samfundene.

Meddelelsen slår fast, at kønsmainstreaming skal mobiliseres i alle generelle politikker og foranstaltninger for at opnå ligestilling ved allerede på planlægningsstadiet aktivt og åbent at tage mulige virkninger for kvinder og mænd i betragtning.

Som legaldefinition er kønsmainstreaming defineret i art. 29 i det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv⁴³ som integration af kønsaspektet:

Medlemsstaterne tager aktivt hensyn til målsætningen om ligestilling mellem mænd og kvinder ved udformningen og gennemførelsen af love og administrative bestemmelser, politikker og aktiviteter på de områder, der er omhandlet i dette direktiv.

Kønsmainstreaming udelukker ikke indsats for at fremme ligestilling til gennemførelse af særlige foranstaltninger for at hjælpe kvinder i form af positiv særbehandling.

Art. 29 er det tætteste, man kommer en definition, der kan håndhæves. Den adskiller sig fra forbuddet mod forskelsbehandling ved ikke præcist at angive, hvori forpligtelsen består, se nærmere kap.4. Definitionen har stor lighed med soft law, som hovedsagelig er til inspiration for medlemsstaterne.

42. KOM(2006) 92.

43. 2006/54/EF.

5.4 Nordisk Ministerråd

I Nordisk Ministerråd er kønsmainstreaming en strategi for at integrere et ligestillingsperspektiv i ordinær virksomhed. Kønsmainstreaming indebærer som strategi i Nordisk Ministerråd, at alle forslag og beslutninger inden for forskellige ressort- og politikområder skal analyseres ud fra et ligestillingsperspektiv for at se, hvordan forslaget påvirker henholdsvis kvinder og mænd. Senere beslutninger skal træffes på dette grundlag.

Anvendelsen af kønsmainstreaming som strategi indebærer, at man må identificere de mekanismer, der styrer arbejdet og gøre dem synlige. Det er umuligt uden politikernes og ledelsens støtte. Det er altid de ordinære aktører, som skal integrere et ligestillingsperspektiv inden for deres arbejdsområde.

Mainstreamings plads i det juridiske system

1 Indledning

Mainstreaming udgør sammen med forbud mod kønsdiskrimination og positiv særbehandling i dag (2007) de vigtigste juridiske instrumenter til at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd. Sandra Fredman¹ antager, at 'gender mainstreaming exhibits some of the key features of a new human-rights paradigm'.

Eksplícitte regler om mainstreaming er af nyere dato og gælder sammen med, dvs. »oven på« og »uden om« en række (lidt ældre) forbud mod forskelsbehandling pga. køn, se herom foran i kap 3. Det synes klart, at et mindstemål for juridisk korrekt mainstreaming er, at reglerne om forbud mod forskelsbehandling, der er ret veldefinerede og i en række henseender relativt konkrete og præcise,² skal gennemføres fuldt ud, og at der derudover sigtes videre i retning af (mere) kønsligestilling, men hvor meget videre eller imod hvilket begreb om kønsligestilling er på det nuværende udviklingstrin ikke præcist angivet i nogen bindende retskilde. Mainstreamingforpligtelsen i ligestillingslovens § 4 har karakter af en retlig standard, se herom nærmere nedenfor i afsnit 3.

I dette kapitel undersøges, hvor og hvordan mainstreamingregler er placeret i det juridiske system. Først behandles i afsnit 2, de regler, der eksplicit handler om mainstreaming (integrering) af køn og ligestilling. Mainstreamingregler som retlige standarder behandles i afsnit 3. Derefter diskuteres i afsnit 4 forholdet til et par andre retlige standarder, nemlig pligten for

1. Fredman, Sandra: Transformation or Dilution: Fundamental Rights in the EU Social Space, *European Law Journal* 2006 p 41.
2. Se nærmere Andersen, Agnete, Ruth Nielsen og Kirsten Precht: Ligestillingslovene med kommentarer, Bind I og II, Kbhvn. 2005 og 2006.

erhvervsvirksomheder, herunder offentlige myndigheder, der præsterer tjenesteydelser på et marked, i markedsføringslovens § 1 til at handle i overensstemmelse med god markedsføringsetik og reglen i § 43 i loven om finansiel virksomhed. Til sidst behandles i afsnit 5 mainstreaming i retspraksis og i afsnit 6 mainstreaming af juridisk forskning og undervisning.

2 Regler, der eksplicit handler om mainstreaming (integrering) af køn og ligestilling

Der er i de sidste ca 20 år indført en del regler, i Danmark navnlig ligestillingslovens § 4 og ligebehandlingslovens § 1a og på EU-niveau ligebehandlingsdirektivets art 1a, der pr 15.8.2008 afløses af art. 29 i det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv,³ der specifikt og eksplicit pålægger offentlige myndigheder kompetence og pligt til at integrere (mainstreame) køn i arbejdet med deres ressortområde (både varetagelse af myndighedsopgaver og præstation af tjenesteydelser til borgerne) og personalepolitik.

2.1 Tidligere ligestillingslovgivning

Ligestillingsrådet blev nedsat administrativt under Statsministeriet den 31.10.1975 efter forslag fra Kommissionen vedrørende kvinders stilling i samfundet (Kvindekommisionen).⁴ I 1978 blev Ligestillingsrådet lovfæstet.⁵ I 1988 ophævedes loven om Ligestillingsrådet og afløstes af lov om ligestilling mellem mænd og kvinder.⁶ Denne lov, der blev afløst af den nugældende ligestillingslov i 2000, indførte en generel mainstreamingpligt for offentlige myndigheder i § 1, stk. 2, der bestemte:

Offentlige myndigheder skal inden for deres område arbejde for ligestilling og kan i den forbindelse iværksætte særlige foranstaltninger med henblik på at fremme lige muligheder for mænd og kvinder.

Sidste del af bestemmelsen gav alle offentlige myndigheder kompetence til at iværksætte positiv særbehandling. Oprindeligt var der således en tæt sammen-

3. § 1a i 2002/73/EF, reglen gentages under overskriften integration af køn (på engelsk gender mainstreaming) i art. 29 i det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv, 2006/54/EF, der har implementeringsfrist 15. august 2008. Bortset fra overskriften er der ingen forskel på de to regler.
4. Betænkning nr. 673 af 1972.
5. Ved lov om Ligestillingsrådet nr. 164 af 1978.
6. Lov nr. 238 af 20. april 1988.

2 Regler, der eksplicit handler om mainstreaming (integrering)

hæng mellem den retlige regulering af positiv særbehandling og mainstreaming. Det er ikke længere tilfældet, se om positiv særbehandling og mainstreaming foran i kap. 3.

2.2 Den nugældende ligestillingslov, især § 4

Efter ligestillingslovens § 4⁷ skal offentlige myndigheder inden for deres område arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning. Bestemmelsen er en delvis videreførelse af § 1, stk. 2, i den tidligere ligestillingslov. Adgangen til at iværksætte positiv særbehandling er i den nugældende ligestillingslov reguleret i ligestillingslovens § 3 og i forhold til beskæftigelsesområdet i ligebehandlingslovens § 13. Ligestillingslovens § 3 bestemmer:

Ressortministeren kan uanset bestemmelsen i § 2 [forbuddet mod forskelsbehandling pga. køn] på eget område tillade foranstaltninger til fremme af ligestilling, der har til formål at forebygge eller opveje forskelsbehandling på grund af køn. Stk. 2. Ministeren for ligestilling kan fastsætte regler for, i hvilke tilfælde der kan iværksættes foranstaltninger til fremme af ligestilling uden tilladelse efter stk. 1. Stk. 3. § 13 i lov om ligebehandling af mænd og kvinder med hensyn til beskæftigelse m.v. finder anvendelse på områder, der er omfattet af denne lov.

Ligestillingsministeren har⁸ fastsat regler om initiativer til fremme af ligestilling for så vidt angår adgangen til at iværksætte ligestillingsfremmende initiativer uden dispensation.

Ligestillingslovens § 4 er både en formålsbestemmelse, der gør ligestilling til et legitimt mål, en kompetencenorm, der giver alle offentlige myndigheder kompetence til at arbejde for ligestilling, og en pligtorm, der forpligter alle offentlige myndigheder hertil.⁹

Alle offentlige myndigheder, herunder også kommuner og regioner har en lovfæstet handlepligt til at arbejde for at fremme ligestilling både i forhold til borgerne og i forhold til myndighedens forvaltningsområde og personale. Af bestemmelsen fremgår, at ansvaret for at fremme ligestilling er placeret hos de enkelte myndigheder, se nærmere nedenfor i kap. 6 om mainstreaming-aktører, hvor det også fremhæves, at domstolene ikke har mainstreamingpligt. Mainstreamingregler pålægger således forvaltningsmyndigheder en rolle som foregangsinstitutioner for udvikling af ligestilling sammenlignet med domsto-

7. Se nu lbkg. Nr. 1095 af 19. september 2007.

8. Ved bekg nr. 340 af 10. april 2007.

9. Se om forskellige normtyper (formålsbestemmelser, kompetencenormer, pligtormer) Nielsen, Ruth og Christina D.Tvarnø: Retskilder og Retsteorier, Kbhvn 2005 s. 44 ff.

Kapitel 4. Mainstreamings plads i det juridiske system

lene, der kan forholde sig mere passivt afventende over for samfundsudviklingen.

2.2.1 Ligestillingslovens forarbejder

I ligestillingslovens forarbejder fremhæves det, at mainstreamingprincippet er generelt bærende for loven. Det viser sig bl.a. ved, at ligestillingsarbejdet i høj grad skal gennemføres decentralt af forvaltninger og ressortministre og samtidig koordineres centralt af ministeren for ligestilling. Det gælder bl.a. ved, at det er de enkelte ressortministre, der hver på deres område kan fravige det generelle ligebehandlingsprincip for at tillade foranstaltninger til fremme af ligestilling efter lovens § 3, stk. 1. Det kombineres med, at ligestillingsministeren efter § 3, stk. 2. overordnet kan fastsætte regler for, hvornår der kan iværksættes særforanstaltninger til fremme af ligestilling uden tilladelse fra ressortministeren.

Loven bygger på en Betænkning om det fremtidige ligestillingsarbejde og dets organisering afgivet af Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde i 1999.¹⁰ Betænkningen dannede baggrund for en forespørgselsdebat i Folketinget den 12. maj 1999,¹¹ og i forbindelse med debatten vedtog Folketinget den 18. maj 1999 (vor kursivering af mainstreaming):¹²

Folketinget tager regeringens redegørelse om initiativer på baggrund af betænkningen fra »Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde« til efterretning og opfordrer regeringen til

– at forbedre den offentlige forvaltnings evne til at gennemføre *mainstreaming-princippet*,

...

Lovforslaget er i vidt omfang udformet på baggrund af denne vedtagelse. I de almindelige bemærkninger til forslaget til ligestillingsloven fra 2000¹³ fremhæves mainstreaming, som en af de vigtige fornyelser i ligestillingsloven, jf. følgende (vor kursivering):

Det nye ligestillingsarbejde skal tage udgangspunkt i mangfoldighed og hensynet til den enkelte kvindes og mands behov og forudsætninger.

10. Betænkning 1370/1999,

<http://www.stm.dk/publikationer/ligestillingsarbejde/all.htm>

11. <http://www.folketinget.dk/Samling/19981/foespoergsel/F48.htm>

12. V 87 vedtaget med 61 stemmer (S, SF, CD, RV, EL og KRF) mod 48 (V, KF, DF og FP).

13. http://www.folketinget.dk/Samling/19991/lovforslag_som_fremsat/L193.htm

2 Regler, der eksplicit handler om mainstreaming (integrering)

...

Det vil også være nødvendigt at tage nye redskaber i brug. Ligestillingsarbejdet er en fortløbende proces, og et vigtigt arbejdsredskab, som lovforslaget indfører, er anvendelsen af *mainstreaming-princippet*, som alle offentlige myndigheder ifølge lovforslaget forpligtes til.

2.2.2 Ligestillingsredegørelser og rapporter

Pligten i ligestillingslovens § 4 suppleres af ligestillingslovens §§ 5-6 om offentlige myndigheders pligt til at udarbejde ligestillingsredegørelser og -rapporter. Efter ligestillingslovens § 5 skal ministerier, statslige institutioner og statslige virksomheder hvert andet år inden den 1. september udarbejde en redegørelse om ligestilling. Statslige institutioner og statslige virksomheder skal dog kun udarbejde redegørelser, hvis de har mere end 50 ansatte. Redegørelsen skal indeholde oplysninger om

- hvorvidt ministeriet, institutionen eller virksomheden har formuleret en ligestillingspolitik og i givet fald det nærmere indhold af denne,
- den kønsmæssige fordeling i forhold til de enkelte stillingskategorier og
- andre forhold, der skønnes at have betydning for vurderingen af ministeriets, institutionens eller virksomhedens indsats på ligestillingsområdet.

Efter ligestillingslovens § 5 a skal kommunalbestyrelsen og regionsrådet over for kommunens og regionens beboere mindst hvert andet år redegøre for situationen med hensyn til ligestillingen mellem kvinder og mænd blandt de kommunalt og regionalt ansatte. Redegørelsen skal indeholde oplysning om samme forhold som de statslige redegørelser, se foran.

Ministeren for ligestilling kan efter ligestillingslovens § 6 fastsætte regler om indholdet af ovennævnte redegørelser. Der er udarbejdet en Vejledning om Redegørelser for ligestilling fra ministerier samt statslige institutioner og virksomheder – med mere end 50 ansatte¹⁴ og en Vejledning om kommunale ligestillingsredegørelser.¹⁵ Ligestillingsministeren har for at lette arbejdet med ligestillingsredegørelserne fået udarbejdet et internetbaseret værktøj til udarbejdelse og indberetning af ligestillingsredegørelser.¹⁶ Samtidig er det blevet muligt at sammenligne og benchmarke tal og eksempler indbyrdes, fordi oplysninger og statistikker bliver ensartede.

14. <http://www.lige.dk/files/PDF/Vejledningligestillingsredmin.pdf>

15. <http://www.lige.dk/files/PDF/Vejledningligestillingsredkomm.pdf>

16. <http://www.ligestillingidanmark.dk/>

Kapitel 4. Mainstreamings plads i det juridiske system

Efter ligestillingslovens § 5, stk. 4, skal ressortministeren bearbejde de indsendte redegørelser og inden den 1. november i de år, hvor redegørelserne udarbejdes, indsende en samlet rapport vedlagt de enkelte redegørelser til ministeren for ligestilling.

2.2.3 Perspektiv- og handlingsplaner

Efter ligestillingslovens § 7 skal ministeren for ligestilling hvert år inden den 1. marts udarbejde en redegørelse og en perspektiv- og handlingsplan for ligestilling til Folketinget. Offentlige myndigheder, virksomheder og organisationer skal efter anmodning give ministeren for ligestilling de oplysninger vedrørende ligestilling, der er nødvendige til brug for udarbejdelse af den årlige redegørelse og perspektiv- og handlingsplan.

Udvalget vedrørende det fremtidige ligestillingsarbejde¹⁷ skrev om handlingsplanarbejdet for ligestilling, der blev indledt i midten af 1990'erne:

Opfølgningen på kvindekonferencen i Nairobi i 1985 med dens dokument om fremadrettede strategier har været udgangspunkt for formuleringen af den fremgangsmåde, der betegnes handlingsplanarbejdet, og som specielt har til hensigt at intensivere de offentlige myndigheds deltagelse i ligestillingsindsatsen blandt andet ved, at hver især udarbejder lokale handlingsplaner med måltal.

Handlingsplanstrategien er kendetegnet ved, at den kun gælder statslige myndigheder med over 50 ansatte, at den ligesom lovgivningen primært går på at udbedre mangler, at dens prioriteringer er et resultat af folketingsbeslutninger, at den løbende evalueres af Ligestillingsrådet, og at disse evalueringer debatteres af Folketinget. Strategien rummer to hovedsigter, idet den stiller krav om en indsats både for ligestilling på det personalepolitiske område med prioriteringer som flere kvinder i ledelsen og sammenhæng mellem familie- og arbejdsliv samt integration af ligestillingsperspektivet i de offentlige myndigheds faglige arbejde.

På baggrund af de evalueringer, som Ligestillingsrådet har foretaget af de hidtidige tre handlingsplanperioder, må Udvalget konstatere, at de offentlige myndigheder generelt set ikke har levet op til formuleringerne i Folketingets motiverede dagsordener for handlingsplanarbejdet. Hvad angår de personalepolitiske aspekter, er der fortsat mange aktører, som ikke udarbejder handlingsplaner, og endnu flere, som ikke har formuleret måltal. Med hensyn til ligestillingsindsatser på ministeriernes sagsområder kan initiativerne tælles på meget få hænder, selv om der findes eksempler på ministerier, som på forskellig vis har arbejdet med integration af kønspektivet i deres ressort.

2.3 Ligebehandlingslovens § 1a

Efter ligebehandlingslovens § 1a skal offentlige myndigheder inden for deres område arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og

17. Se Betænkning 1370/1999,
<http://www.stm.dk/publikationer/ligestillingsarbejde/all.htm>

2 Regler, der eksplicit handler om mainstreaming (integrering)

forvaltning på de områder, denne lov omhandler. Bestemmelsen gennemfører ligebehandlingsdirektivets art. 1, stk. 1a, jf. ændringsdirektivets art. 1, pkt. 1), se også det omarbejdede direktiv art. 29. Bestemmelsen svarer ifølge forarbejderne til ligebehandlingsloven til § 4 i ligestillingsloven. Ordvalget i ligebehandlingslovens § 1a er afstemt efter ligestillingslovens § 4, der er en lidt ældre dansk mainstreamingbestemmelse, der ikke umiddelbart har været baseret på EU-regulering. Som det fremgår af foranstående er formuleringen af den underliggende bestemmelse i ligebehandlingsdirektivet noget anderledes end formuleringen af ligebehandlingslovens § 1a. Ligebehandlingslovens § 1a skal fortolkes direktivkonformt, dvs. i overensstemmelse med art. 29 i det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv, der bortset fra overskriften er enslydende med ligebehandlingsdirektivets art. 1a. Ligestillingslovens § 4, der er enslydende med ligebehandlingslovens § 1a, skal formentlig fortolkes på samme måde.

Ligebehandlingslovens § 1a fastsætter en handlepligt for offentlige myndigheder til aktivt at tage hensyn til målsætningen om ligestilling mellem mænd og kvinder ved udformning og gennemførelsen af love og administrative bestemmelser, politikker og aktiviteter inden for ligebehandlingslovens område. Med bestemmelsen er princippet om mainstreaming på arbejdsmarkedsområdet lovfæstet. Mainstreamingstrategien betyder, at kønsperspektivet skal indarbejdes i al planlægning og forvaltning, dvs. i både personalepolitikken og i arbejdet med myndighedsområdet.

Alle offentlige myndigheder får dermed en lovfæstet handlepligt til på ligebehandlingslovens område at arbejde for at fremme ligestilling både i forhold til borgerne og i forhold til myndighedens forvaltningsområde og personale. Ansvar for at fremme ligestilling er placeret hos de enkelte myndigheder.

2.4 Kollektive aftaler, vedtægter for organisationer mv.

ETUC's kongres i Sevilla den 23. maj 2007 vedtog et Charter om Gender Mainstreaming in Trade Unions,¹⁸ der bl.a. handler om kønsmainstreaming af kollektive overenskomstforhandlinger.

I Danmark vedtog LO's kongres i 2003 at udvikle og udarbejde ligestillingsregnskaber i indeværende kongresperiode, dvs. for 2004, 2005 og 2006.¹⁹ LO's hovedbestyrelse har besluttet, at ligestillingsregnskabet hvert år skal måles på alle de forhold, som det første regnskab fra 2004 gjorde. Regn-

18. Se http://www.etuc.org/IMG/pdf_gender_mainstreaming_charter_EN.pdf

19. Se det seneste regnskab på

http://www.loli.dk/upload/loli/ambassadoerer/4806_ligestillregnskab_2006.pdf

skabet skal således løbende dels dokumentere bevægelserne i kønsrepræsentationen og fagbevægelsens videnopbygning på ligestillingsområdet, dels give erfaring med og inspiration til udarbejdelse af den slags regnskaber, som i fremtiden også kan gælde minoritetsregnskaber og lignende. Ligestillingsregnskabet for 2006 er det sidste i indeværende kongresperiode og samler derfor op på udviklingen i de seneste fire år. Regnskabet består af tre dele: En kortlægning af kønsrepræsentationen og ligestillingsarbejdet i LO, karteller og forbund, et tema om LO's arbejde med kønsrepræsentation via lederuddannelser og indsuppleringsmodel, og til sidst en »kritisk revision«, hvor en ekstern ekspert kommenterer regnskabet. Derudover er der udarbejdet et bilag med forbundsprofiler.

I forbindelse med oprettelsen af 3F (Fagligt Fælles Forbund) ved fusion mellem de daværende Kvindeligt Arbejderforbund (KAD) og SiD blev der indgået en aftale om fair repræsentation.²⁰

2.5 Underliggende EU-regler

2.5.1 Nugældende traktatbestemmelser

EU og navnlig Kommissionen og Parlamentet gik ind som mainstreaming-aktører allerede midt i 1990'erne, men, som det fremgår af det følgende, frem til Amsterdam-Traktaten med et noget usikkert hjemmelsgrundlag. Pollack og Hafner-Burton skrev i 2000:²¹

'In the past decade, the European Union (EU) has embraced a new and broader agenda for equal opportunities between women and men. By contrast with the Union's traditional focus on equal pay and equal treatment in the workplace, this new agenda also includes specific positive actions on behalf of women, as well as a new commitment to 'mainstream' gender throughout the policy process. In this article, we examine and explain this expansion of the EU equal opportunities agenda, focusing primarily on the potentially revolutionary, yet little studied, principle of gender mainstreaming.'

De første ca. 35 år fra vedtagelsen af EF-Traktaten i 1957 til vedtagelsen af Maastricht-Traktaten i 1992 skete der, stort set ingen ændring i Fællesskabets formelle mål som formuleret i art. 2 EF, der dengang foreskrev, at Fællesskabet havde til opgave gennem oprettelsen af et fælles marked og gennem gradvis tilnærmelse af Medlemsstaternes økonomiske politik at fremme 5 overvejende økonomiske mål/opgaver. Kønligestilling var ikke nævnt i listen over EF's formål. Ved Maastricht-Traktaten, der trådte i kraft den 1. november

20. Se <http://mediacontent.sd.publicus.com/pdf/SD5435841.pdf>

21. Pollack, Mark and Emilie Hafner-Burton: Mainstreaming Gender in the European Union, *Journal of European Public Policy* 2000 p. 432.

2 Regler, der eksplicit handler om mainstreaming (integrering)

1993, blev EU oprettet og Fællesskabets formål som fastlagt i art. 2 EF blev ændret, men kønsligestilling blev stadig ikke et mål for EF/EU.

Først ved Amsterdam-Traktaten, der trådte i kraft den 1. maj 1999, blev kønsligestilling nævnt i art. 2 EF som en del af Fællesskabets målsætning. Art. 2 EF bestemmer (vor kursivering):

Fællesskabet har til opgave gennem oprettelsen af et fælles marked og en Økonomisk og Monetær Union samt gennem iværksættelsen af fælles politikker eller aktioner som omhandlet i artikel 3 og 4 i Fællesskabet som helhed at fremme en harmonisk, afbalanceret og bæredygtig udvikling af den økonomiske virksomhed, et højt beskæftigelsesniveau, et højt socialt beskyttelsesniveau, *ligestilling mellem mænd og kvinder*, en bæredygtig og ikke-inflationær vækst, høj konkurrenceevne og en høj grad af konvergens med hensyn til de økonomiske resultater, et højt niveau for miljøbeskyttelse og forbedring af miljøkvaliteten, højnelse af levestandarden og livskvaliteten, økonomisk og social samhørighed samt solidaritet mellem medlemsstaterne.

Samtidig blev mainstreaming løftet op i retskildehierarkiet fra soft law til traktatniveau, idet princippet om mainstreaming blev traktatfæstet i art. 3, stk. 2, EF, der lyder:

2. I alle de aktiviteter, der er nævnt i denne artikel, tilstræber Fællesskabet at fjerne uligheder og fremme ligestilling mellem mænd og kvinder.

De aktiviteter, der henvises til, er listet op i art. 3, stk. 1, EF, der lyder:

1. Med de i artikel 2 nævnte mål for øje skal Fællesskabets virke under de betingelser og i det tempo, som er foreskrevet i denne traktat, indebære:
 - a) forbud, medlemsstaterne imellem, mod told og kvantitative restriktioner ved varers ind- og udførsel, såvel som af alle andre foranstaltninger med tilsvarende virkning
 - b) indførelse af en fælles handelspolitik
 - c) oprettelse af et indre marked ved fjernelse af hindringerne for den frie bevægelighed for varer, personer, tjenesteydelser og kapital mellem medlemsstaterne
 - d) indførelse af foranstaltninger vedrørende personers indrejse og færden som fastlagt i afsnit IV
 - e) indførelse af en fælles politik på landbrugs- og fiskeriområdet
 - f) indførelse af en fælles politik på transportområdet
 - g) gennemførelse af en ordning, der sikrer, at konkurrencen inden for det indre marked ikke fordrejes
 - h) indbyrdes tilnærmelse af de nationale lovgivninger i det omfang, dette er nødvendigt for det fælles markeds funktion
 - i) fremme af samordning mellem medlemsstaternes beskæftigelsespolitikker med henblik på at øge deres effektivitet ved udvikling af en samordnet beskæftigelsesstrategi
 - j) indførelse af en politik på det sociale og arbejdsmarkedsmæssige område, herunder en Europæisk Socialfond
 - k) styrkelse af den økonomiske og sociale samhørighed

Kapitel 4. Mainstreamings plads i det juridiske system

- l) indførelse af en miljøpolitik
- m) styrkelse af fællesskabsindustriens konkurrenceevne
- n) fremme af forskning og teknologisk udvikling
- o) tilskyndelse til oprettelse og udvikling af transeuropæiske net
- p) bidrag til opnåelse af et højt sundhedsbeskyttelsesniveau
- q) bidrag til kvalitetsuddannelser og udfoldelsesmuligheder for medlemsstaternes kulturer
- r) indførelse af en politik vedrørende udviklingssamarbejde
- s) associering af de oversøiske lande og territorier med henblik på at forøge samhandelen og på at fremme den økonomiske og sociale udvikling i fællesskab
- t) bidrag til styrkelse af forbrugerbeskyttelse
- u) indførelse af foranstaltninger på områderne energi, civilbeskyttelse og turisme.

EU-lovgivning er baseret på princippet om den tildelte kompetence, således at EU-institutionerne kun har kompetence til at vedtage regler af et indhold, der falder indenfor, hvad der (eksplicit eller implicit) er tillagt dem ved EU- og EF-Traktaterne.

2.5.2 Reformtraktaten og EU's Charter om grundlæggende rettigheder

Ved Reformtraktaten, som Det Europæiske Råd i Bruxelles den 21.-22. juni 2007 blev enige om rammerne for,²² blev der opnået enighed om at gøre EU's Charter om grundlæggende rettigheder fra 2000 bindende med traktat-rang.²³

I Chartret udbygges de eksisterende ligestillings-, herunder mainstreaming-regler. Chartrets art. 21 indeholder et generelt diskriminationsforbud, idet den bestemmer, at enhver forskelsbehandling pga. køn, race, farve, etnisk eller social oprindelse, genetiske anlæg, sprog, religion eller tro, politiske eller andre anskuelser, tilhørsforhold til et nationalt mindretal, formueforhold, fødsel, handicap, alder, seksuel orientering eller ethvert andet forhold er forbudt. Art. 23 handler om kønsligestilling/mainstreaming. Den lyder under overskriften Ligestilling mellem mænd og kvinder:

Der skal sikres ligestilling mellem mænd og kvinder på alle områder, herunder i forbindelse med beskæftigelse, arbejde og løn.

22. http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/da/ec/94953.pdf

23. Art. 6 EU om grundlæggende rettigheder erstattes (bl.a.) med følgende tekst: »1. Unionen anerkender de rettigheder, friheder og principper, der er fastslået i Chartret om grundlæggende rettigheder af 7. december 2000, [som tilpasset på regeringskonferencen i 2004, som vil blive genvedtaget af de tre institutioner (Rådet, Parlamentet og Kommissionen) i 2007. Den offentliggøres i EU-Tidende.], der har samme juridiske værdi som traktaterne.«

2 Regler, der eksplicit handler om mainstreaming (integrering)

Princippet om ligestilling er ikke til hinder for opretholdelse eller vedtagelse af foranstaltninger, der giver det underrepræsenterede køn specifikke fordele.

I præamblen til EU's Charter om grundlæggende rettigheder i den tilpassede version, Regeringskonferencen blev enig om i 2004, som er den, der ventes henvist til i Reformtraktaten, er der foretaget den ændring i forhold til præamblen til EU's Charter om grundlæggende rettigheder fra 2000, at det, efter at det er sagt, at Chartret bekræfter de grundlæggende rettigheder, tilføjes:

Chartret vil i den forbindelse blive fortolket af Unionens og medlemsstaternes domstole under behørig hensyntagen til de forklaringer, der blev udarbejdet på foranledning af præsidiet for den forsamling, der udarbejdede Chartret.

I de forklarende bemærkninger siges det om art. 23, at den er baseret på art. 2 og art. 3, stk. 2, EF, der har som formål, at Unionen skal fremme ligestilling mellem mænd og kvinder, og på art. 141, stk. 1, EF om ligeløn. Den er inspireret af art. 20 i den reviderede europæiske socialpagt af 3.5.1996²⁴ og punkt 16 i fællesskabspagten om arbejdstagernes rettigheder.²⁵

24. Denne bestemmelse lyder:

Article 20 – The right to equal opportunities and equal treatment in matters of employment and occupation without discrimination on the grounds of sex.

With a view to ensuring the effective exercise of the right to equal opportunities and equal treatment in matters of employment and occupation without discrimination on the grounds of sex, the Parties undertake to recognise that right and to take appropriate measures to ensure or promote its application in the following fields:

- a. access to employment, protection against dismissal and occupational reintegration;
- b. vocational guidance, training, retraining and rehabilitation;
- c. terms of employment and working conditions, including remuneration;
- d. career development, including promotion.

25. Denne bestemmelse lyder: Ligebehandling af Mænd og Kvinder

16. Der skal sikres ligebehandling af mænd og kvinder. Der skal i øget omfang skabes lige muligheder for mænd og kvinder.

Med henblik herpå skal der overalt, hvor det er nødvendigt, gøres en større indsats for at sikre gennemførelse af ligebehandling af mænd og kvinder, navnlig med hensyn til adgang til beskæftigelse, aflønning, arbejdsvilkår, social beskyttelse, undervisning og erhvervsuddannelse samt karrieremuligheder.

Der skal endvidere træffes foranstaltninger, der skal gøre det muligt for mænd og kvinder at forene deres erhvervmæssige og familiemæssige forpligtelser.

Kapitel 4. Mainstreamings plads i det juridiske system

2.5.3 Ligebehandlingsdirektivets art. 1a

I ændringsdirektivet til ligebehandlingsdirektivet fra 2002²⁶ bestemmer art. 1, at der indsættes et nyt stk. 1a i direktivets²⁷ art. 1 med følgende indhold:

1a. Medlemsstaterne tager aktivt hensyn til målsætningen om ligestilling mellem mænd og kvinder ved udformningen og gennemførelsen af love og administrative bestemmelser, politikker og aktiviteter på de områder, der er omhandlet i stk. 1.

I præamblen til 2002 ændringen af ligebehandlingsdirektivet siges det i betragtning 4 (vor kursivering):

‘4) Ligestilling mellem mænd og kvinder er et grundlæggende princip i EF-traktatens artikel 2 og artikel 3, stk. 2, og i Domstolens retspraksis. Disse traktatbestemmelser gør ligestilling mellem mænd og kvinder til en opgave for Fællesskabet og noget, det tilstræber, og pålægger Fællesskabet en *positiv forpligtelse* til i alle sine aktiviteter at fremme denne ligestilling.’

Efter direktivets art. 8 b), stk. 3 og 4, skal medlemsstaterne i overensstemmelse med national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis tilskynde arbejdsgiverne til på organiseret og systematisk vis at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd på arbejdspladsen. Med henblik herpå bør arbejdsgiverne tilskyndes til med jævne mellemrum at udarbejde hensigtsmæssig information til arbejdstagerne og/eller deres repræsentanter om ligebehandling af kvinder og mænd i virksomheden. Denne information kan omfatte statistikker over andelen af mænd og kvinder på de forskellige organisationstrin og eventuelle foranstaltninger for at forbedre situationen i samarbejde med arbejdstagerrepræsentanterne.

Med virkning fra den 15. august 2009 ophæves en række gamle ligestillingsdirektiver²⁸ og erstattes af det omarbejdede kønsligebehandlingsdirektiv,²⁹ uden at dette berører medlemsstaternes forpligtelser med hensyn til frister for gennemførelse i national ret og anvendelse af direktiverne. Henvisninger til de ophævede direktiver betragtes som henvisninger til det omarbejdede kønsligebehandlingsdirektiv og skal læses i overensstemmelse med sammenligningstabellen i bilag II til dette direktiv.

26. 2002/73/EF.

27. 76/207/EØF.

28. Direktiv 75/117/EØF, 76/207/EØF, 86/378/EØF og 97/80/EF.

29. 2006/54/EF.

2 Regler, der eksplicit handler om mainstreaming (integrering)

2.5.4 Art. 29 i det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv

Art. 29 i det omarbejdede kønsligebehandlingsdirektiv bestemmer:

‘Integration af kønsaspektet

Medlemsstaterne tager aktivt hensyn til målsætningen om ligestilling mellem mænd og kvinder ved udformningen og gennemførelsen af love og administrative bestemmelser, politikker og aktiviteter på de områder, der er omhandlet i dette direktiv.’

I den danske version benyttes ordet mainstreaming således ikke. I den engelske version lyder bestemmelsen:

‘Gender mainstreaming

Member States shall actively take into account the objective of equality between men and women when formulating and implementing laws, regulations, administrative provisions, policies and activities in the areas referred to in this Directive.’

Det nye i teksten til art. 29 i det omarbejdede direktiv sammenlignet med teksten til art. 1a er således alene overskriften, der i den engelske version førte udtrykket ‘gender mainstreaming’ ind i direktivteksten.

Den store praktiske og juridiske forskel mellem de to bestemmelser er forskellen på de to direktivers anvendelsesområde. Løn og pension er ikke omfattet af det »gamle« ligebehandlingsdirektiv, mens det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv samler, forenkler og omarbejder følgende 7 eksisterende direktiver til ét nyt:

75/117/EF om ligeløn,

76/207/EØF som ændret ved 2002/73/EF om ligebehandling,

86/378/EØF som ændret ved 96/97/EF om ligestilling i arbejdsmarkedspensioner,

97/80/EF som ændret ved 98/52/EF (der udstrakte direktivet til også at gælde for England) om bevisbyrde i kønsligestillingsager.

Det betyder, at løn og pension fremover skal mainstreames. I hvert fald fra 15. august 2008, der er implementeringsfrist for det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv og formentlig allerede fra direktivets vedtagelse den 5. juli 2006.³⁰

2.5.5 Den europæiske ligestillingspakt

I soft law fra de seneste år spiller mainstreaming (integrering af kønsaspektet) en hovedrolle på et bredt spektrum af politikområder. Kommissionens køre-

30. Se sag 80/86, Kolpinghuis Nijmegen BV, Saml 1987 s. 3969 og seneste Sag C-212/04, Adeneler, Saml xx.

Kapitel 4. Mainstreamings plads i det juridiske system

plan for ligestilling mellem kvinder og mænd Roadmap 2006-2010³¹ indeholder fx mange planer om integrering af kønsaspektet i forskellige sammenhænge.

I marts 2006 vedtog Det Europæiske Råd en europæisk ligestillingspagt, der skal fremme tiltag i medlemsstaterne og på EU-plan på følgende områder:

- Foranstaltninger til fjernelse af kønsskævheder og bekæmpelse af kønsstereotyper på arbejdsmarkedet
- beskæftigelse for kvinder i alle aldersgrupper skal fremmes, og forskellene mellem mænd og kvinder på beskæftigelsesområdet skal reduceres, bl.a. ved bekæmpelse af alle former for forskelsbehandling
- der skal være lige løn for lige arbejde
- kønsstereotyper skal bekæmpes, især i relation til det kønsopdelte arbejdsmarked og inden for uddannelse
- det skal overvejes, hvordan velfærdssystemerne i højere grad kan fremme kvinders beskæftigelse
- kvinders indflydelse og status i det politiske og økonomiske liv og kvinders iværksættermuligheder skal styrkes
- arbejdsmarkedets parter og virksomhederne skal tilskyndes til at udforme ligestillingsinitiativer, og ligestillingsplaner på arbejdspladsen skal fremmes
- kønspektivet skal integreres i alle offentlige aktiviteter.

Der skal bl.a. vedtages foranstaltninger til styrket governance gennem integration af kønsaspektet og bedre overvågning

- ligestillingsvirkninger skal tages i betragtning ved konsekvensvurderingen af nye EU-politikker
- kønsopdelte statistikker og indikatorer skal udvikles yderligere.

2.5.6 De beskæftigelsespolitiske retningslinjer

Art. 125-130 EF om beskæftigelse blev indsat i EF-Traktaten ved Amsterdam-Traktaten, der som nævnt trådte i kraft den 1. maj 1999, men allerede i november 1997 startede den såkaldte Luxembourg-proces, der er baseret på gennemførelsen af den koordinerede europæiske beskæftigelsesstrategi. De første fem år vedtog Rådet hvert år en afgørelse om retningslinjer for med-

31. KOM(2006) 92.

2 Regler, der eksplicit handler om mainstreaming (integrering)

lemsstaternes beskæftigelsespolitik. Fra 2003 vedtages de for tre år ad gangen.

Medlemsstaterne skal i samarbejde med arbejdsmarkedets parter føre deres politik med henblik på at gennemføre målsætninger og prioriteringer inden for de aktivitetsområder, som er skitseret nedenfor. Medlemsstaternes politik skal støtte Lissabonstrategien på en afbalanceret måde, herunder anvende mainstreamingstrategien inden for alle aktivitetsområder:

- Skabe fuld beskæftigelse: Fuld beskæftigelse skal opnås, og arbejdsløshed og manglende aktivitet skal begrænses ved at forøge udbud og efterspørgsel på arbejdskraft. Det er afgørende for at skabe økonomisk vækst og forstærke den sociale sammenhængskraft.
- Forbedre kvalitet og produktivitet på arbejdspladser: Anstrengelser for at øge beskæftigelsesfrekvensen går hånd i hånd med at forbedre jobbenes tiltrækningskraft, kvalitet på arbejdspladser og vækst i arbejdsproduktiviteten og reducere andelen af fattige arbejdere. Synergien mellem kvaliteten på arbejdspladsen, produktivitet og beskæftigelse skal udnyttes fuldt ud.
- Styrke social og territorial sammenhængskraft: Målrettet handling er nødvendig for at styrke social rummelighed, forebygge eksklusion fra arbejdsmarkedet og støtte integration i beskæftigelsen for folk, der er ugunstigt stillet, og reducere regionale uligheder inden for beskæftigelse, arbejdsløshed og produktivitet, særligt i regioner, der halter bagefter.

Lige muligheder og bekæmpelsen af forskelsbehandling er afgørende for fremskridt. Kønsmainstreaming og fremme af kønsligestilling skal sikres i alle initiativer. De hidtidige resultater er begrænsede. Som en del af en ny indsats på tværs af generationer skal der tages særligt hensyn til unge menneskers situation ved at gennemføre den europæiske Ungdomspagt og for at fremme adgang til beskæftigelse gennem arbejdslivet. Der skal være særlig opmærksomhed om at reducere arbejdsløsheden for personer, der er ugunstigt stillet, herunder personer med funktionsnedsættelse.

På Det Europæiske Råds møde i Lissabon i 2000 satte EU sig som mål at blive den mest konkurrencedygtige og dynamiske videnbaserede økonomi i verden, en økonomi, der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed. Siden begyndelsen af 2000-tallet har EU bestræbt sig på at opnå bedre sammenhæng mellem de forskellige processer, der foregår for at koordinere den økonomiske politik (Lissabonstrategien) og beskæftigelsespolitikken. På Det Europæiske Råds møde i juni 2003 vedtog man Retningslinjer for beskæftigelsespolitikken og den almindelige økonomiske politik i en fælles strømnet procedure. Fra 2005 vedtages der

Kapitel 4. Mainstreamings plads i det juridiske system

integrerede retningslinjer for vækst- og beskæftigelsespolitikken. Tidligere vedtog hvert EU land årligt en national handlingsplan for beskæftigelse (NAP). Fra 2005 er de afløst af nationale reformprogrammer (NRP),³² der integrerer vækst og beskæftigelsesstrategien. I de aktuelle Beskæftigelsesretningslinjer 2005-2008 opstilles følgende mål:

Retningslinje 21: At skabe større fleksibilitet kombineret med sikkerhed i beskæftigelsen og begrænse segmenteringen af arbejdsmarkedet, idet der samtidig tages behørigt hensyn til arbejdsmarkedsparternes rolle.

2.5.6.1 Grønbogen om modernisering af arbejdsretten

I november 2006 udsendte Kommissionen en Grønbog om arbejdsret,³³ der lægger op til diskussion af, om de arbejdsretlige regler kan udvikles til at fremme »flexicurity« og bidrage til at skabe et arbejdsmarked, der er mere retfærdigt, lydært og rummeligt og til at gøre Europa mere konkurrencedygtigt. Det er ovennævnte mål i de beskæftigelsespolitiske retningslinjer, Grønbogen om modernisering af arbejdsretten ser arbejdsretten i forhold til.³⁴ Den vækst- og beskæftigelsespolitiske målsætning, arbejdsretten i Grønbogen vurderes i forhold til, rummer således de ovennævnte 4 elementer: større fleksibilitet, beskæftigessikkerhed, mindre segmentering af arbejdsmarkedet og behørig hensyntagen til arbejdsmarkedets parter.

2.5.6.2 Meddelelsen om flexicurity

27. juni 2007 udsendte Kommissionen en meddelelse om flexicurity.³⁵ I meddelelsen udpeges de vigtigste områder inden for flexicurity-politikken, og der fremsættes forslag til otte fælles principper for flexicurity. Disse principper omfatter:

- Styrkelse af gennemførelsen af EU's strategi for vækst og beskæftigelse samt den europæiske sociale model.

32. Se om Danmarks deltagelse i den europæiske beskæftigelsesstrategi på beskæftigelsesministeriets hjemmeside <http://www.bm.dk/sw2063.asp>

33. KOM(2006)708 af 22.11.2006. Grønbog om Modernisering af arbejdsretten med henblik på tackling af det 21. århundredes udfordringer.

34. Se KOM(2006)708 s. 4.

35. COM(2007)359, Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Towards Common Principles of Flexicurity: More and better jobs through flexibility and security, available at http://ec.europa.eu/employment_social/news/2007/jun/flexicurity_en.pdf

2 Regler, der eksplicit handler om mainstreaming (integrering)

- Balance mellem rettigheder og pligter.
- Tilpasning af flexicurity til medlemsstaternes forskellige forhold, behov og udfordringer.
- Mindskelse af forskellene mellem på den ene side arbejdstagere med atypiske og undertiden usikre kontrakter (som i visse tilfælde er præget af manglende stabilitet) (såkaldte outsiders), og på den anden side arbejdstagere med fast fuldtidsbeskæftigelse (såkaldte insiders).
- Udvikling af intern og ekstern flexicurity gennem hjælp til arbejdstagerne med at bevæge sig opad på karrierestigen (intern) og på tværs af jobmarkedet (ekstern).
- Fremme af ligestilling mellem mænd og kvinder og lige muligheder for alle.
- Udvikling af velafbalancerede politiske pakkedløsninger for at fremme et klima præget af tillid mellem arbejdsmarkedets parter, myndighederne og andre berørte parter.
- Sikring af en rimelig fordeling af de omkostninger og fordele, der er forbundet med flexicurity-politikker, og bidrag til sunde og bæredygtige finanspolitikker.

2.5.6.3 Større fleksibilitet

Fleksibilitet kan referere til forskellige forhold afhængig af, hvilken synsvinkel man anlægger. Man sonderer mellem

- Numerisk fleksibilitet
- Arbejdstidsfleksibilitet
- Funktionel fleksibilitet

Set fra virksomhedernes synsvinkel taler man normalt om numerisk fleksibilitet, hvis virksomhederne har frihed til at sætte antallet af arbejdstagere op eller ned i takt med virksomhedens behov ved, at det er let og billigt at hyre og fyre. Danske virksomheder har stor numerisk fleksibilitet.

Hvis det er let at ændre arbejdstiden i op eller nedadgående retning, herunder benytte vagttjenester, ubekvemme arbejdstider og lignende, øger det også virksomhedernes fleksibilitet. EU's arbejdstidsregulering – ikke mindst som den er blevet fortolket af EU-Domstolen³⁶ – sætter relativt snævre grænser for arbejdstidsfleksibiliteten. Man taler om funktionel fleksibilitet, når arbejdstagere kan varetage forskellige funktioner i virksomheden. Højere ud-

36. Se navnlig Sag C-308/98, Sindicato de Médicos de Asistencia Pública (Simap), Saml 2000 I-7963, sag C-151/02, Landeshauptstadt Kiel mod Norbert Jaeger, Saml 20003 I- 8389 og forenede sager C-97/01-C-40 /01, Pfeiffer, Saml 2004 I-8835.

Kapitel 4. Mainstreamings plads i det juridiske system

dannet arbejdskraft har gennemgående større funktionel fleksibilitet end lavere uddannet.

Set fra arbejdstagerside handler en arbejdsplads' fleksibilitet om dens evne og vilje til at tilpasse sig arbejdstagerens behov, fx gennem fleksibel arbejdstid efter arbejdstagerens ønske, fleksibel orlov, hensyntagen til arbejdstagerens familieforhold, mv.

Nogle reguleringsformer opfattes som regel som mere fleksible end andre. Beskæftigelsespolitiske retningslinjer (soft law) er mere fleksible end direktiver, og kollektive overenskomster opfattes normalt som mere fleksible end love. I dansk arbejdsret spiller kollektive overenskomster en stor rolle, hvilket bidrager til systemets fleksibilitet. De kan variere fra branche til branche. Mandsdominerede og kvindedominerede brancher har typisk kollektive overenskomster, der prioriterer forskelligt. Kvindebrancher har mange sociale fordele (barsel, børnesygedage, mv.), mens mandebrancher har højere løn og færre sociale goder.

2.5.6.4 Beskæftigelsessikkerhed

Beskæftigelsessikkerhed (i den tyske version af Grønbogen Beschäftigungssicherheit, i den engelske employment security, i den franske sécurité d'emploi) kan tænkes opnået med mange forskellige midler af juridisk, økonomisk eller politisk art, fx strenge regler om ansættelses- og afskedigelsesbeskyttelse, der kan øge beskæftigelsessikkerheden for dem, der har et job med et højt beskyttelsesniveau, eller tværtimod lempelige regler om ansættelses- og afskedigelsesbeskyttelse, der kan gøre det lettere for nye grupper at komme ind på arbejdsmarkedet, livslang læring, aktiv arbejdsmarkedspolitik, og social sikring på et relativt højt niveau, der opretholder levestandarden under midlertidigt fravær fra arbejdsmarkedet.

2.5.6.5 Mindre segmentering af arbejdsmarkedet

Den letteste måde at skabe en kombination af fleksibilitet og beskæftigelsessikkerhed (flexicurity) på er formentlig at segmentere arbejdsmarkedet ved at nogle arbejdstagere bliver kernearbejdskraft med stor beskæftigelsessikkerhed/tryghed i ansættelsen og måske begrænsede krav til arbejdstagernes om fleksibilitet og nogle andre bliver marginalarbejdskraft med store krav til fleksibilitet og ringe beskæftigelsessikkerhed/tryghed i ansættelsen.³⁷

37. Se om insidere og outsiders 'Jobs, Jobs, Jobs: Creating more employment in Europe'. Rapport fra taskforcen for beskæftigelse, november 2003.

2 Regler, der eksplicit handler om mainstreaming (integrering)

2.5.6.6 Behørig hensyntagen til arbejdsmarkedets parter

Den traditionelle danske model for arbejdsretlig regulering bygger på en høj grad af inddragelse af arbejdsmarkedets parter.

2.5.6.7 Den danske flexicurity/flexicarity model

Den danske flexicurity-model beskrives ofte som en trekant, der er karakteriseret ved fleksible ansættelses- og afskedigelsesregler, et veludviklet dagpenge/kontanthjælpssystem og en aktiv arbejdsmarkedspolitik – baseret på stramme rådighedsregler, omskoling mv. I forhold til EU's fælles beskæftigelsespolitik er Danmark ret godt med mht. fleksibilitet, beskæftigessikkerhed og inddragelse af arbejdsmarkedets parter.³⁸ Det danske arbejdsmarked er imidlertid meget opdelt (segmenteret). Danmark har fx et af de mest kønsopdelte arbejdsmarkeder i EU. De arbejdsretlige regler forstærker opdelingen/segmenteringen ved at nogle delgrupper, fx funktionærer, har bedre retsstilling end andre. I dansk arbejdsret er lovgivningen kasuistisk med særlige love for forskellige kategorier af arbejdstagere, fx funktionærer.³⁹

På et arbejdsmarked, der er opdelt efter køn, etnicitet og alder, er det en nærliggende mulighed/risiko, at kvinder/indvandrere/ældre arbejdstagere kommer til at bære en uforholdsmæssig del af byrden af fleksibiliteten, mens hvide mænd i aldersgruppen 25-55 år får hovedparten af fordelene. Det ville stride mod pligten til kønsmainstreaming i ligebehandlingslovens § 1a og det underliggende ligebehandlingsdirektiv. I Kommissionens rapport om ligestilling mellem kønnene – 2007⁴⁰ fremhæves under strategiske udfordringer, at der ved formuleringen, gennemførelsen og opfølgningen af politikkerne for fleksibilitet og tryghed (flexicurity) bør tages hensyn til deres forskellige virkninger på mænd og kvinder, og man bør undgå, at fleksibilitetsaspektet hovedsageligt bliver relevant for kvinder, og at tryghedsaspektet især bliver relevant for mænd.

Lise Lotte Hansen⁴¹ har kritiseret den danske flexicuritymodel for at være kønsblind og har argumenteret for, at vi i stedet for at tale om en flexicurity-

38. Se nærmere Nielsen, Ruth: Arbejdsret og flexicurity – Grønbogen om modernisering af arbejdsretten, Arbejdsrett 2007 p 155.

39. Se nærmere Supiot, Alain: Les notions de contrat de travail et de relation de travail en Europe. Rapport pour la Commission des Communautés Européennes, Luxembourg 1992, der p 32 fremhæver Danmark som det land i EU, der har den mest kasuistisk prægede ansættelsesbeskyttelseslovgivning.

40. KOM(2007)49 s. 7.

41. Hansen, Lise Lotte: From Flexicurity to FlexicArity? Gendered Perspectives on the Danish model, Journal of Social Sciences 2007 s. 88.

Kapitel 4. Mainstreamings plads i det juridiske system

model som en trekant, bør se modellen som en firkant, der passende kan kaldes en flexicitymodel, hvor public care (offentlig omsorg) indgår som et fjerde led. Hun nævner segmenteringsproblemet, men indbygger ikke overvindelse af det i sin flexicity-model.

Mainstreaming som juridisk instrument er i nugældende ret forholdsvis svagt udviklet. Det er formentlig et af de områder, hvor der er mest potentiale for at videreudvikle arbejdsretten som et instrument til fremme af flexicity/flexicity, forstået som en kombination af fleksibilitet, beskæftigelsesikkerhed, offentlig omsorg (public care), mindre segmentering og hensyntagen til arbejdsmarkedets parter.

2.5.7 Mainstreaming af andre beskyttelseskriterier end køn.

Flere parametre

De nugældende (2007) regler om ligebehandling i forhold til andre kriterier end køn (race, mv.) indeholder ikke tilsvarende bestemmelser om pligt til mainstreaming. I soft law er der dog en tendens til at udvide mainstreaming-perspektivet til andre kriterier end køn. I Handlingsplanen⁴² for kønsmainstreaming i staten 2007-2011 fremhæves, at det i arbejdet med kønsmainstreaming sjældent vil være tilstrækkeligt udelukkende at fokusere på køn, fordi kvinder er indbyrdes forskellige ligesom mænd er det. Der skal derfor næsten altid kobles andre parametre med køn, fx: alder, etnicitet, handicap, uddannelsesmæssig baggrund, civilstand, regionale forskelle mv. for at få et tilstrækkeligt præcist billede af målgruppen og dermed sikre målrettethed i indsatsen.⁴³

2.6 CEDAW

De vigtigste folkeretlige regler om kønsligestilling findes i FN's kvindekonvention, CEDAW⁴⁴ fra 1979.⁴⁵ CEDAW er i dag (pr. 2.11.2006) ratificeret af 185 lande, heriblandt alle EU-lande. Danmark ratificerede konventionen i maj 1983 og udsendte i den anledning en bekendtgørelse med en dansk oversættelse af konventionen. Danmark har ikke vedtaget særlig lovgivning for at gennemføre CEDAW. Det har været skiftende regeringers holdning, at gæl-

42. <http://www.lige.dk/files/PDF/Mainstreaming/mainhandlingsplan2007-2011.pdf>

43. Se generelt om multipel discrimination Chege, Victoria and Dagmer Schiek (eds.): European Union. Discrimination Law: Comparative Aspects on Multidimensional Equality Law, London 2008 (under udgivelse).

44. Convention for the Elimination of Discrimination against Women.

45. <http://www.un.org/women/watch/daw/cedaw/>

3 *Mainstreaming som retlig standard/god skik-regel*

dende dansk ret kan og skal fortolkes således, at dansk ret lever op til kravene i CEDAW.

CEDAW handler både om kvinders rets- og handleevne, om forbud mod kønsdiskrimination og om aktive foranstaltninger for at afskaffe stereotype opfattelser af kønnene.

Art. 5 (a) i CEDAW forpligter de deltagende stater til at tage alle passende forholdsregler for at afskaffe 1) adfærd, som hviler på den opfattelse, at det ene køn er mere eller mindre værd end det andet og 2) adfærd, som hviler på stereotype roller for mænd og kvinder.

Efter art. 15, stk. 2 og 3, i CEDAW skal de deltagende stater i borgerlige retsforhold tilstå kvinder samme retlige handleevne som mænd og samme muligheder for at udøve denne. De skal især give kvinder ligeret med hensyn til at indgå aftaler og råde over ejendom, og de skal behandle dem lige på alle processtadier ved domstolene. De deltagende stater er enige om, at alle kontrakter og alle andre private dokumenter, hvis retsvirkning tager sigte på at indskrænke kvinders retlige handleevne, skal anses for ugyldige. Se om køns betydning for rets- og handleevne nedenfor i kap. 6 om mainstreaming-aktører.

3 Mainstreaming som retlig standard/god skik-regel

3.1 Begrebet retlig standard

Begrebet retlig standard har ikke en helt fast betydning i dansk ret. Det bruges normalt som betegnelse for regler/retningslinjer, der er forholdsvis åbne og upræcise, som skal udfyldes i praksis, og som kan ændre indhold over tid i takt med samfunds- og retsudviklingen.

De vigtigste retlige standarder har karakter af god-skik regler/retningslinjer, hvor retssystemet indgår i et tæt samspil med det omgivende samfunds politiske og moralske vurderinger af, hvad der skal anses for god skik. Forbrugerstyrelsen siger fx i sin orientering om markedsføringslovens § 1, der pålægger erhvervsdrivende, der er omfattet af loven, at udvise god markedsføringskik, følgende:⁴⁶

‘Generalklausulen om god markedsføringskik er en retlig standard, der udfyldes af Forbrugerombudsmanden og domstolene gennem retspraksis. Denne bestemmelse giver For-

46. Se <http://www.forbrug.dk/klage/klagesager/afgoerelser/aeldre-afg/jb97/oplysninger-om-udvalgte-sagsomraader/>

Kapitel 4. Mainstreamings plads i det juridiske system

brugerombudsmanden mulighed for bl.a. at gribe ind over for markedsføring, der anvender død, vold, sex og ulykke som blikfang.’

Erhvervs- og selskabsstyrelsen betegner tilsvarende i vejledningen til erklæringsbekendtgørelsen for statsautoriserede og registrerede revisorer⁴⁷ kravet om »god regnskabsskik« som en retlig standard og giver følgende definition heraf:⁴⁸

‘Retlig standard

En moralsk eller social målestok for en given adfærd som domstolene må udfylde og give indhold efter den til enhver tid gældende retsopfattelse.’

Ligestillingslovens § 4 og ligebehandlingslovens § 1 a, der indeholder mainstreamingpligter udover hvad der følger af forbuddene mod kønsdiskrimination, kan også opfattes som god skik-regler, der først får konkret indhold gennem udfyldning i praksis, primært forvaltningspraksis, da domstolene som nævnt ikke har mainstreamingpligt. Mainstreaming i praksis behandles nedenfor i kap. 8. Som det fremgår heraf er der ingen domstolspraksis om mainstreaming uden for diskriminationsforbuddene, men der er en del myndighedspraksis, herunder en del svensk praksis om ligestillingsintegrering, der formentlig også kan være vejledende i Danmark.⁴⁹

3.2 Anvendelsesområde

Mainstreamingpligten efter ligestillingslovens § 4 og ligebehandlingslovens § 1a gælder både varetagelse af myndighedsopgaver, det offentliges præstation af serviceydelser til borgerne og det offentliges personalepolitik. Mainstreamingstrategien indebærer, at kønsperspektivet skal indarbejdes i al planlægning og forvaltning.

Mainstreamingpligten omfatter to forskellige arbejdsområder. Alle offentlige myndigheder skal kønsmainstreame sin personalepolitik. Desuden skal den kønsmainstreamede arbejdet med ressortområdet, fx beskæftigelse, under-

47. Bekendtgørelse nr 90 af 22. februar 1996.

48. Se <http://www.eogs.dk/sw23910.asp>

49. Se SOU 2007:15, der indeholder: 1) Stöd för framtiden – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering. Slutbetänkande från JämStöd. Utredningen om stöd för jämställdhetsintegrering i staten, 2) Jämställd medborgarservice. Goda råd om jämställdhetsintegrering. En idébok för chefer och strateger og 3) JämStöds Praktika. Metodbok för jämställdhetsintegrering, kan downloades fra <http://www.jamstod.se/common/page.asp?JamStodsAvrapportering.inc>.

visning, sundhed, social omsorg eller et hvilket som helst andet ressortområde, som den offentlige myndighed er ansvarlig for.

Mainstreamingprincippet vedrører således både myndighedens interne forhold som personalepolitik, rekruttering af medarbejdere og ledere o.lign. og myndighedens mere udadvendte håndtering af sit forvaltningsområde, herunder fx udarbejdelse af vejledninger og formidling til borgerne og planlægning af opgaver. I den forbindelse kan/skal der fx udvikles redskaber og metoder til at analysere ligestillingsmæssige konsekvenser af myndighedens praksis, initiativer og regler.

3.3 Kompetence og pligt til at mainstreame for alle offentlige myndigheder

Kompetencenormer opdeles ofte i et personelt, et processuelt og et materielt aspekt. Det personelle aspekt af en kompetencenorm angiver, hvem der har en given kompetence, i ligestillingslovens § 4 offentlige myndigheder.

Det processuelle aspekt af en kompetencenorm angiver, hvordan kompetencen skal udøves. Det materielle eller indholdsmæssige aspekt af en kompetencenorm angiver, hvad der er kompetence til, dvs. hvilke indholdsmæssige grænser der måtte være for kompetencen. I ligestillingslovens § 4 er det processuelle og materielle aspekt kun svagt reguleret.

Betydningen af ligestillingslovens § 4 er primært, at den giver alle offentlige myndigheder kompetence til og pålægger dem pligt til at kønsmainstreame både varetagelse af deres myndighedsopgaver, deres præstation af serviceydelser til borgerne og deres personalepolitik.

Det er en vigtig pointe ved kønsmainstreaming, at integration af kønspektivet skal ske ved, at områdets almindelige aktører medtænker kønsdimensionen og aktivt tager hensyn til kønsligestilling. Det er ikke nok, at en lille gruppe ligestillingsekspertter har forstået kønsaspektet. Nogle frygter, at det indebærer, at ligestillingen mainstreames væk, ud fra den tankegang at når noget er en pligt for alle, er det ikke en særlig pligt for nogen, så resultatet bliver, at ingen ved noget særligt om ligestilling, og ingen tager ligestilling særligt alvorligt.⁵⁰ Det følger imidlertid ikke af, at alle offentlige myndigheder skal integrere ligestilling, at der ikke længere skal findes ligestillings-eksperter, som ved mere end de fleste om ligestilling.

50. Se fx Pfister, Thomas: *Mainstreamed Away? The European Employment Strategy and its Gender Equality Dimension*, <http://www.unc.edu/euce/eusa2007/papers/pfister-t-07e.pdf>

I bemærkningerne til forslaget til ligestillingsloven fra 2000⁵¹ siges det, at et af de nye elementer i lovforslaget er gennemførelsen af mainstreaming-princippet, det vil sige, at alle offentlige myndigheder skal indarbejde kønsaspektet i al planlægning og forvaltning. Erfaringerne med det internationale og det nationale ligestillingsarbejde viser, at mainstreaming forudsætter politisk og administrativ opbakning samt nuanceret og kvalificeret viden om kønsrelaterede problemstillinger.

Ministeren for ligestilling har en overvågningsfunktion og ansvaret for de overordnede retningslinjer og politikker, mens udførelsen af det konkrete arbejde placeres hos de statslige myndigheder, kommuner og regioner.

Gældende ret kræver således en kombination af mainstreaming og udvikling af specialistkompetence i ligestilling. EU-Kommissionen har sendt en åbningskrivelse til Danmark, hvor den gør gældende, at Danmark har implementeret ligebehandlingsdirektivet utilstrækkeligt. Et hovedemne i kritikken er, at der ikke i tilstrækkelig grad er opbygget særlige ligestillingsorganer i Danmark.⁵² De fleste, der arbejder professionelt med ligestilling i Danmark, går også ind for en dobbeltstrategi: både mainstreaming og en særlig sagkyndig specialindsats. I evalueringen fra 2006⁵³ af det danske tværministerielle ligestillingsprojekt foretaget af Rambøll Management siges det således:

Det vurderes ..., at de færreste af ministerierne i dag er »flyveklare« på kønsmainstreaming, og at det derfor indtil videre vil være nødvendigt med fortsat bistand fra et tværministerielt projekt og fra Ligestillingsafdelingen.

3.3 Den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning og magtfordrejningslæren

De specifikke mainstreamingregler i ligestillingslovens § 4 og ligebehandlingslovens § 1a har offentlige myndigheder som pligtsubjekter. Man kan derfor spørge, om der er noget nyt i disse regler, eller om det samme under alle omstændigheder gælder som en del af den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning.

Den offentlige sektor i Danmark har traditionelt været bygget op som en række specialkompetente myndigheder/virksomheder med mange specialister

51. Samling 1999-2000 – L 193.

52. Se Beskæftigelsesministeriets notat til Folketingets Europaudvalg om besvarelse af åbningskrivelsen på <http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/760799a5/06401.pdf>

53. Fra udvikling til forankring, Rambøll Management oktober 2006, se nærmere om det tværministerielle mainstreamingprojekt i kap. 8.

ansat, der primært har indsigt i og beføjelse til at fremme målsætninger knyttet til specialområdet. Tværgående opgaver som fx ledelse, mainstreaming og andre generalistopgaver er ikke indarbejdet i forvaltningsretten, herunder magtfordrejlslæren, i samme grad som specialistopgaverne. I den forvaltningsretlige litteratur antages ofte, at der gælder et organisatorisk specialitetsprincip i dansk forvaltningsret, se straks nedenfor om magtfordrejning. Der gælder imidlertid ikke et organisatorisk specialitetsprincip vedrørende ligestilling, der tværtimod ved mainstreamingreglerne er gjort til en opgave for alle offentlige myndigheder.

Traditionelt har man (domstole, retsvidenskaben, m.fl.) i forvaltningsretten været tilbøjelige til at opfatte forvaltningsmyndigheder som forpligtede til at holde sig til deres specialområde, således at en offentlig myndighed kun må varetage interesser og hensyn inden for dette. Poul Andersen opfattede det som magtfordrejning (og dermed forbudt), hvis en offentlig myndighed forfulgte andre mål end dem, der vedrørte dens specialområde. Han fremhævede, at alle administrative beføjelser til at træffe beslutninger efter et frit skøn er underkastet den begrænsning, som ligger i, at enhver administrativ myndighed kun er sat til at varetage en vis kreds af offentlige anliggender og interesser.⁵⁴ Tilsvarende synspunkter gøres gældende i ny litteratur. Gammeltoft-Hansen m.fl. bruger fx formuleringen »en myndighed, der er sat til at forestå jernbanedrift, skal ikke som i FOB 1975.75 benytte myndighedsbeføjelsen til at udøve børneforsorg«.⁵⁵

Der findes omfattende praksis om diverse myndigheder, der (mis)bruger deres myndighedsbeføjelser til at tjene/spare penge for det offentlige. Det anses normalt efter gældende ret som ulovlig finansiel magtfordrejning.⁵⁶

Ud fra denne logik ville det for så vidt være nærliggende at antage, at det tilsvarende vil være ligestillingsmagtfordrejning (og forbudt), hvis offentlige myndigheder, der er sat til at varetage en eller anden specialopgave, fx jernbanedrift, yder borgerne ligestillingservice eller på anden måde bruger ressourcer på at integrere køn og ligestilling i jernbanedriften. Det fører imidlertid klart til en fejlsluttelse af gældende ret. Efter ligestillingslovens § 4 er det ikke blot tilladt, men også påbudt for offentlige myndigheder, der er sat til at varetage en eller anden specialopgave, fx jernbanedrift, at integrere køn og ligestilling i ressortområdet.

Mainstreamingreglerne bryder således med specialistkulturen i den offentlige sektor og det dertil knyttede forvaltningsretlige magtfordrejlingsorientere-

54. Andersen, Poul: Dansk Forvaltningsret, Kbhvn 1963 s. 362 f.

55. Gammeltoft-Hansen, Hans m.fl.: Forvaltningsret, Kbhvn 2002 s. 334.

56. Se nærmere Gammeltoft-Hansen, Hans m.fl.: Forvaltningsret, Kbhvn 2002 s. 335.

rede rationale og forudsætter, at offentlige myndigheder i stedet udvikler et juridisk rationale, der fremmer evnen til gender mainstreaming management. Den omstændighed, at den forvaltningsretlige forskning – og den derpå baserede undervisning – kun i ringe grad integrerer køn og ligestilling, se herom nedenfor i afsnit 6, giver nyuddannede jurister, der ansættes i den offentlige sektor, forholdsvis dårlige forudsætninger herfor.

3.5 Ligestillingsmålsætningen

I art. 29 i det omarbejdede kønsligebehandlingsdirektiv⁵⁷ beskrives mainstreamingpligten som en pligt til aktivt at tage hensyn til målsætningen om ligestilling mellem mænd og kvinder. Ligestillingslovens § 4 og ligebehandlingslovens § 1a foreskriver tilsvarende en pligt til at arbejde hen imod en målsætning om ligestilling.

Det generelle indhold af ligestillingsmålsætningen ikke er særlig klart defineret i nugældende lovgivning. Mainstreamingpligten er efter gældende ret ikke en pligt til at nå et nærmere angivet resultat, men en pligt til at arbejde i en vis retning, som ikke er særlig præcist angivet.

Ifølge ligestillingslovens § 1 er lovens formål at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd, herunder lige integration, lige indflydelse og lige muligheder i alle samfundets funktioner med udgangspunkt i kvinders og mænds lige værd. Lovens formål er desuden at modvirke direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af køn samt at modvirke seksuel chikane.

Den førnævnte Europarådsrapport om gender mainstreaming⁵⁸ definerer kønsligestilling som lige synlighed, lige indflydelse og lige deltagelse for begge køn i alle sfærer af det offentlige og private liv. Kønsligestilling er det modsatte af kønsuligestilling, ikke af kønsforskelle,⁵⁹ og målet er at fremme fuld deltagelse for kvinder og mænd i samfundet.

Der ligger formentlig i pligten til at forfølge en ligestillingsmålsætning, at det påhviler de forpligtede myndigheder at formulere deres egne decentrale ligestillingsmål.

57. 2006/54/EF.

58. Gender Mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices, Strasbourg, May 1998, findes på www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/02_Gender_mainstreaming/

59. Sml Rees, Teresa: Mainstreaming equality in the European Union, London 1998 p 40, der fremhæver, at opgaven ved ligestilling er 'to overcome disadvantage without denying difference'.

3.6 Handlepligter ved mainstreaming

Mainstreamingstrategien er primært adresseret til dem, der udstikker regler, retningslinjer, politikker og praksis på alle niveauer i samfundet, fx lovgivere, myndigheder og organisations- og virksomhedsledere, og opfordrer dem til (evt. kræver), at kønsdimensionen skal integreres i design og implementering af regler, retningslinjer, politikker og praksis, således at forskelsbehandling pga. køn forebygges og ligestilling fremmes. I art. 29 i det omarbejdede køns- ligebehandlingsdirektiv beskrives mainstreamingpligten som en pligt til aktivt at tage hensyn til målsætningen om ligestilling mellem mænd og kvinder ved udformning og gennemførelse af love og administrative bestemmelser, politikker og aktiviteter.

Pligtnormer (forholdsnormer, adfærdsnormer) foreskriver en vis handle- måde eller undladelse som pligt, fx pligt til ikke at forskelsbehandle kvinder og mænd og pligt til at integrere køn/ligestilling i alle aktiviteter.

Handlepligten ved mainstreaming indebærer, at begge køn skal tages lige- ligt i betragtning, hvilket navnlig har betydning, når der er relevante forskelle mellem kønnene. Pligtsubjekterne for mainstreamingpligten skal kende de kønsspecifikke konsekvenser af deres handlinger. Målet er, at kvinder og mænd skal ligebehandles, således at det ene køn ikke udsættes for skadevirk- ninger, fordi der tages udgangspunkt i det andet køns situation.

For så vidt angår den del af mainstreamingpligten, der måtte være inde- holdt i et forbud mod forskelsbehandling pga. køn, se herom foran i kap. 3, er der pligt til »her og nu« at realisere målet. I andre tilfælde er der kun pligt til at bevæge sig i retning af ligestillingsmålet.

I kravet om aktiv hensyntagen må ligge en pligt til en eller anden form for handling. Undladelse af at diskriminere pga. køn er nødvendigt, men ikke til- strækkeligt. Der er ikke foreskrevet pligt til at udarbejde ligestillingsplaner.

Mainstreamingpligten gælder både på forberedende stadier og under gen- nemførelsen og opfølgningen af love og administrative bestemmelser, poli- tikker og aktiviteter. Alle offentlige myndigheder kan herved som en del af deres mainstreamingpligt få en rolle i håndhævelsen af ligebehandlingsprin- cippet. Der kan fx være tale om at nægte en virksomhed, der kun må drives med bevilling, fornyelse af bevillingen, hvis den har overtrådt forbuddet mod kønsdiskrimination. Politiet kan fx nægte et diskotek alkoholbevilling, hvis det (evt. flere gange) har overtrådt ligestillingslovens § 2, der forbyder blandt

andre private erhvervsvirksomheder at forskelsbehandle på grund af køn ved handel med varer og tjenesteydelser.⁶⁰

4 Mainstreaming og markedsføringsloven

Efter markedsføringslovens § 1 skal erhvervsdrivende, der er omfattet af loven, udvise god markedsføringsskik under hensyntagen til forbrugerne, erhvervsdrivende og almene samfundsinteresser. Ligestilling mellem kvinder og mænd er en almen samfundsinteresse, og forbrugerne omfatter både kvindelige og mandlige forbrugere.

4.1 Samtidig anvendelse af markedsføringslovens § 1 og ligestillingslovens § 4

Markedsføringsloven finder efter lovens § 2 anvendelse på privat erhvervsvirksomhed samt på offentlig virksomhed, i det omfang der udbydes varer og tjenesteydelser på markedet. Med den stigende tendens til at indføre frit valg-ordninger⁶¹ i velfærdsbetjeningen af borgerne bliver mange offentlige myndigheder for så vidt angår præstation af service- og velfærdsydelser til borgerne direkte omfattet af markedsføringslovens § 1 samtidig med, at de forbliver omfattet af ligestillingslovens § 4. Mainstreamingpligten i ligestillingslovens § 4 og generalklausulen i markedsføringslovens § 1 gælder således i mange tilfælde samtidigt for de samme forhold.

I bemærkningerne til lovforslaget til markedsføringsloven⁶² siges det, at et område, som tidligere er faldet uden for markedsføringslovens anvendelsesområde, har været det offentliges udbud af service- og velfærdsydelser til borgerne. Imidlertid udbydes sådanne ydelser i takt med indførelse af friere valg på stadig mere markedslignende vilkår og i stigende omfang i konkurrence mellem flere offentlige og/eller private udbydere. Det kan være ydelser inden for undervisningsområdet som undervisning på skoler og i gymnasier, ydelser inden for socialområdet som dagtilbud og hjemmepleje og ydelser inden for sundhedsområdet i form af hospitalsbehandling.

60. Det er fast antaget i Ligestillingsnævntets praksis, at forskellige entrépriser for kvinder og mænd ved adgang til diskoteker, fodboldkampe og lignende strider mod ligestillingslovens § 2, se

<http://www.ligenaevn.dk/Default.asp?Id=25&AjrSrchSubject=entr%E9priser>

61. Se nærmere lov nr 253/2006 om fremme af frit valg for borgerne ved levering af serviceydelser i kommuner.

62. Se L 13 fremsat 6.10.2005 på www.folketinget.dk.

I den forbindelse findes det vigtigt, at alle udbydere på dette marked, hvad enten de er offentlige eller private, bliver underlagt samme grundvilkår.

Da markedsføringsloven indeholder de generelle og overordnede principper for, hvordan man skal agere på markedet i forhold til andre udbydere, til aftagerne af ydelserne og under hensyntagen til almene samfundshensyn, anså lovgiver det for naturligt, at det også er markedsføringslovens regler, der regulerer dette område. Således vil både borgerne og andre virksomheder have en klar forventning om, at udbud af service- og velfærdsydelser med mulighed for friere valg er underlagt de samme grundlæggende krav om god markedsføringsskik, rimelige vilkår og en redelig markedsføring, som alle andre former for udbud af serviceydelser.

Det afgørende kriterium for, hvornår offentlig virksomhed er omfattet af markedsføringsloven, er, om udbuddet af varer eller tjenesteydelser sker på et marked/markedslignende vilkår, og ikke nødvendigvis om udbuddet sker i konkurrence mellem offentlige institutioner og private virksomheder. Herved medtages også udbud af service- og velfærdsydelser i de tilfælde, hvor der kun findes offentlige udbydere, såfremt udbuddet i øvrigt sker på markedsvilkår. Det sker, fordi det er uden betydning for modtageren af ydelsen, om leverandøren af en ydelse er en privat virksomhed eller en offentlig institution. Det nævnes i bemærkningerne, at offentlige udbydere fortsat vil være omfattet af de forvaltningsretlige regler, herunder forvaltningsloven og kravet om overholdelse af god forvaltningsskik, som i dag gælder for disse virksomheder. I det omfang udbuddet af service- og velfærdsydelser er underlagt særlige regler, herunder lovmæssige krav til ydelsernes indhold og til de vilkår, hvorpå de leveres, vil udgangspunktet være, at en udbyder, som følger sådanne krav og vilkår, handler i overensstemmelse med god markedsføringsskik. Det samme vil være tilfældet, såfremt der i forbindelse med godkendelse af udbydere af service- og velfærdsydelser bliver opstillet krav fra godkendelsesmyndighedens side.

4.2 Markedsføringslovens § 1 som selvstændigt grundlag for mainstreamingpligt

Udtrykket *markedsføring* i begrebet »god markedsføringsskik« skal forstås i vid betydning og omfatter ikke kun markedsføring i teknisk forstand, men »enhver handling foretaget i erhvervsøjemed«. ⁶³ Loven kan således anvendes på samtlige foranstaltninger i forbindelse med udbud og efterspørgsel af varer og tjenester – hvad afsætning angår, ikke blot dennes første fase (reklame),

63. Se Børge Dahls kommentar til loven i Karnov.

men også dens sidste (service, inkasso, mv.). Det internationale handelskammer ICC's International Code of Advertising Practice bestemmer i § 4:

Advertisements should not condone any form of discrimination, including that based upon race, national origin, religion, sex or age, nor should they in any way undermine human dignity.

Hverken diskrimination eller mainstreaming nævnes eksplicit i markedsføringslovens § 1 (eller § 43 i lov om finansiel virksomhed) Det er dog fast antaget, at kønsdiskriminerende reklamer strider mod markedsføringslovens § 1,⁶⁴ men der kan være uenighed om, hvorvidt konkrete reklamer er kønsdiskriminerende. På tilsvarende måde som kønsdiskrimination er blevet indfortolket i generalklausulen i markedsføringslovens § 1, kan kønsmainstreaming formentlig indfortolkes i denne.

4.3 Forbrugerombudsmanden som pligtsubjekt i ligestillingslovens § 4

Nedenfor i kap. 6 gennemgås reglerne om, hvem der er pligtsubjekter i forhold til mainstreamingpligten. Det er offentlige myndigheder, men ikke fx domstole. Forbrugerombudsmanden er klart en offentlig myndighed i relation til mainstreamingreglen i ligestillingslovens § 4. Han skal selvfølgelig overholde forbuddet mod kønsdiskrimination i ligestillingslovens § 2, men han skal gå videre og sørge for at kende de kønsspecifikke konsekvenser af sine handlinger og tage aktive skridt til fremme af ligestilling.

Det forhold, at forbrugerombudsmanden har pligt til aktivt at fremme ligestilling, mens domstolene, fx Sø- og Handelsretten ikke har en sådan pligt, gør, at det er et dårligt argument, når Forbrugerombudsmanden afviser at arbejde for ligestilling i reklamebilledet med den begrundelse, at Sø- og Handelsretten ikke formodes at ville skride ind over for en påstået kønsdiskriminerende reklame. Forbrugerombudsmanden skal være længere fremme i det aktive arbejde for ligestilling end Sø- og handelsretten og har andre reaktionsmuligheder end at henvende sig til Sø- og Handelsretten, se nærmere nedenfor i kap. 7 om håndhævelse af mainstreamingregler.

64. Se om diskrimination og markedsføringslovens § 1 kommentaren i Karnov med yderligere henvisninger og Forbrugerombudsmandens webside om kønsdiskriminerede reklamer på <http://www.forbrug.dk/markedsforing/hvadgaelder/mfl/godskik/reklamer/etik/diskmark/koensdiskriminerende-reklamer/>

Forbrugerombudsmanden behandlede i 2002 en klage fra Kvindeligt Selskab over en reklamekampagne for Arla Mini.⁶⁵ Kampagnen kørte i annoncer i dagblade og magasiner, som billboard fx på stationer, som tv-reklamer samt på internettet. I reklamerne så man tre let påklædte unge kvinder, som tilsyneladende forsøgte at skubbe en bil i gang. I internet-sitet havde pigerne fået navne, henholdsvis Vanille, Naturel og Kakao, hvilket refererer til de tre forskellige smagstyper af det nye produkt Arla Mini. Kvindeligt Selskab klagede til Forbrugerombudsmanden under henvisning til punkt 2 i Forbrugerombudsmandens retningslinier, se om disse nedenfor, vedrørende kønsdiskriminerende reklame, hvorefter reklamer, der på nedsættende eller ringeagtende måde afbilder kvinder eller mænd, herunder reklamer, hvor personer reduceres til sexobjekter, eller hvor kønnet i øvrigt anvendes på en nedværdigende eller kønsdiskriminerende måde, i almindelighed er uforenelige med god markedsføringsskik. Forbrugerombudsmanden svarede:

Sådan som mediernes og modebilledet har udviklet sig, er de pågældende – i øvrigt temmelig banale – reklamer efter vores opfattelse ikke opsigtsvækkende, og det skønnes tvivlsomt, om man ved Sø- og Handelsretten vil kunne få dom for, at reklamen er i strid med god markedsføringsskik.

Her afviser Forbrugerombudsmanden således at gribe ind med den begrundelse, at den omstridte reklamekampagne ikke er værre end så meget andet, og at Sø- og Handelsretten, der som nævnt ikke er pligtssubjekt i ligestillingslovens § 4, nok ikke ville anse forholdet for stridende mod markedsføringslovens § 1. Hermed tager Forbrugerombudsmanden sin rolle som pligtssubjekt i ligestillingslovens § 4 og dermed foregangsinstitution til fremme af ligestilling meget let. Selv hvis det er rigtigt, at han ikke kunne have overbevist Sø- og Handelsretten, kunne han måske have overbevist Arla ved forhandling, eller han kunne have overvejet, om tiden ikke er ved at være moden til at mainstreame retningslinjerne om kønsdiskriminerende reklame, der er fra 1993, altså 7 år ældre end mainstreamingpligten i ligestillingslovens § 4. Se om dette spørgsmål straks nedenfor.

65. <http://www.forbrug.dk/klage/love/forbrugerlove/mfl/sager/diskrimination/diskriminerenderekla/arlamini/>

4.4 Mainstreaming af retningslinjerne fra 1993 om kønsdiskriminerende reklame

Forbrugerombudsmanden udsendte i 1993 retningslinjer om kønsdiskriminerende reklame.⁶⁶ De bestemmer:

Formålet med retningslinjerne er at medvirke til at udfylde begrebet god markedsførings-skik i markedsføringslovens § 1, således at reklamer ikke af nogen grund virker nedsættende eller ringeagtende overfor kvinder eller mænd på grund af deres køn.

Reklamer, der på nedsættende eller ringeagtende måde afbilder kvinder eller mænd, herunder reklamer, hvor personer reduceres til sexobjekter, eller hvor kønnet i øvrigt anvendes på en nedværdigende eller kønsdiskriminerende måde, er i almindelighed uforenelige med god markedsførings-skik.

Afbildning af nøgne personer i markedsføringen betyder ikke i sig selv, at reklamen er i strid med god markedsførings-skik. Hvis afbildningen ikke sker på en måde, der virker nedsættende eller ringeagtende, kan der ikke stilles krav om naturlig sammenhæng med den vare eller tjenesteydelse, der reklameres for.

Reklamer, der indeholder udtrykkelige udtalelser, der påstår eller klart antyder, at det ene køns rolle socialt, økonomisk eller kulturelt er underordnet det andet køn, eller at det ene køn er mindre kyndigt, mindre begavet eller mindre egnet til at udføre opgaver som fysiologisk set er kønsbundne er i almindelighed uforenelige med god markedsførings-skik.

Reklamer, der indeholder udtrykkelige udtalelser, som på nedsættende eller ringeagtende måde påstår eller klart antyder, at det ene køn har særlige personlighedstræk eller egenskaber, er i almindelighed uforenelige med god markedsførings-skik.

Nedenstående bemærkninger udgør en integreret del af retningslinjerne:

Formålet med de nye retningslinier er at ændre den hidtidige praksis på en række punkter.

Ved fortolkningen af retningslinjerne lægges vægt på, at når udtrykket »i almindelighed uforenelige med god markedsførings-skik« anvendes, ligger der heri, at der i god overensstemmelse med dansk mentalitet skal være et rimeligt spillerum for kreativitet dog i tråd med hensigten med retningslinjerne.

I de tidligere retningslinier stod der, at reklamer, der byggede på et traditionelt kønsrollemønster ikke kunne være i strid med markedsføringsloven. Med de nye retningslinier er det ikke udelukket at gribe ind.

Det er ikke hensigten med retningslinjerne at ændre på muligheden for lovligt at reklamere for pornografiske film, blade og lignende.

66. Retningslinjerne trådte i kraft den 1. april 1993, og erstattede retningslinjer, der fremgik af en rapport afgivet januar 1979 af en af Forbrugerombudsmanden nedsat arbejdsgruppe. De var forhandlet med Danske Reklamebureauers Brancheforening, Dansk Kvindesamfund, Danske Kvinders Nationalråd, Dansk Industri, Detailhandlens Fællesråd, Forbrugerrådet og det daværende Ligestillingsråd.

Deltagerne i drøftelserne er enige om, at retningslinierne skal tages op til fornyet overvejelse inden for en kortere årrække med henblik på en stillingtagen til, om indholdet fortsat stemmer med samfundsudviklingen.

Som nævnt foran kan man spørge, om den kortere årrække, der henvises til i bemærkningerne, ikke er ved at være gået. Da de nugældende retningslinjer blev udarbejdet i 1993, havde de fleste af de medvirkende, inklusive Forbrugerbudsmanden, næppe hørt om mainstreaming. I dag (2007) er der behov for at revidere retningslinjerne i lyset af erfaringerne med mainstreaming, herunder private erhvervsvirksomheders erfaringer med at tage hensyn til køn ved design og markedsføring af produkter og tjenesteydelser.⁶⁷

4.5 § 43 i lov om finansielle virksomheder

Efter markedsføringslovens § 2, stk. 2, finder markedsføringslovens § 1 ikke anvendelse på virksomheder omfattet af lov om finansiell virksomhed, i det omfang økonomi- og erhvervsministeren har udstedt regler på de pågældende områder. Efter § 43 i lov om finansielle virksomheder skal finansielle virksomheder drives i overensstemmelse med redelig forretningsskik og god praksis inden for virksomhedsområdet. Økonomi- og erhvervsministeren fastsætter nærmere regler om redelig forretningsskik og god praksis for de finansielle virksomheder.⁶⁸

I BT søndag den 18. marts 2007 kunne man læse, at kvinder skal være ekstra opmærksomme, når de tegner forsikringer, fordi der er en risiko for, at de skal betale mere i forsikringspræmier end mænd. Avisen havde indhentet tilbud på en bilforsikring i ni forskellige selskaber. To journalister havde i to omgange ringet rundt og bedt om pris på en bilforsikring ud fra nøjagtigt samme vilkår, bortset fra at den ene var kvinde og den anden mand. I mere end halvdelen af tilfældene – 10 ud af 18 – blev selskabernes tilbud til kvinden dyrere end deres tilbud til manden.⁶⁹ Hvis faktum er som anført i BT, er det formentlig en overtrædelse af god skik-reglen i § 43 i lov om finansielle virksomheder. Undersøgelsen ligner i mindre målestok Ian Ayres' studie⁷⁰ af,

67. I forbindelse med computerspil er der fx gjort meget bevidste forsøg på at finde design, der appellerer til piger, se fx TDC's mest for piger-tilbud på <http://links.tdconline.dk/?cid=2648&l2id=3580>.

68. Se Bekendtgørelse om god skik for finansielle virksomheder, bkg. nr. 686 af 20. juni 2007.

69. Se nærmere <http://www.forbrugerraadet.dk/presse/alle/presse1111/>

70. Ayres, Ian: Fair Driving: Gender and Race Discrimination in Retail Car Negotiations, Harvard Law Review 1991 s 817 og samme: Pervasive prejudice? – unconventional evidence of race and gender discrimination, Chicago 2001.

hvordan køn og race påvirker den pris, købere af biler kan opnå i USA. Sorte kvinder fik tilbudt den dårligste pris, sorte mænd den næstdårligste, hvide mænd den bedste og hvide kvinder den næstbedste.

4.6 Reklamer på særlige områder

Der findes særlige reklameregler på en række områder.⁷¹

4.6.1 Radio og tv

Bekendtgørelsen om reklamer og sponsorering i radio og fjernsyn⁷² bestemmer i § 8:

Reklame skal være lovlig, sømmelig, hæderlig og sandfærdig og være udformet med behørig social ansvarsfølelse. Reklamer skal overholde markedsføringsloven og alment accepterede kodeks.

Bekendtgørelsens § 10, stk. 2, bestemmer:

Reklamer må ikke være diskriminerende mht. race, køn, alder, religion eller nationalitet eller krænke religiøs eller politisk overbevisning.

4.6.2 Sundhedsområdet

Vedrørende lægemidler har det som omtalt i kap. 3 i de seneste år været meget kritiseret, at lægemidler godkendes til brug på patienter af begge køn på grundlag af forsøg, hvor kvinder kun udgør en mindre del af forsøgspersonerne, uanset at det pga. de kropslige forskelle mellem kvinder og mænd er nærliggende at forestille sig, at lægemidler virker forskelligt på kvinder og mænd og/eller bør doseres forskelligt. Som eksempel kan nævnes hjertekarsygdomme. Kvinder rammes i Danmark af hjertekarsygdom i lidt større udstrækning end mænd. De rammes dog typisk 10 år senere i livet end mændene. Kvinder behandles i mindre omfang end mænd og behandlingen af hjertekarsygdomme baseres på viden, der stammer fra studier af mænd med hjertekarsygdomme. Kun ca. 20 % af forsøgspersonerne i hjertekarrelaterede forsøg i Danmark er kvinder, altså en klar underrepræsentation.⁷³

Det strider formentlig mod ligestillingslovens § 2, at der vælges og doseres medicin til kvindelige patienter på grundlag af forsøg primært med mand-

71. Bilag 1 i Betænkning 1457/2005 indeholder en oversigt over reklameregler på en række særømråder.

72. Bekendtgørelse om reklame og sponsorering i radio og fjernsyn, bkg nr 1368 af 15. december 2005.

73. Se <http://www.hjerteforeningen.dk/sw73662.asp>

lige forsøgspersoner. Kønsskævhed, hvad enten den er bevidst eller ubevidst, er direkte eller indirekte kønsdiskrimination som defineret i forbuddene mod kønsdiskrimination og skal afvikles som led i den mainstreamingpligt, der er indeholdt i forbuddene mod kønsdiskrimination, jf. i det hele om samspillet mellem diskriminationsforbud og mainstreaming foran i kap 3.

Inden for Indenrigs- og Sundhedsministeriets ressort findes der regulering af markedsføring, herunder reklamering i forhold til følgende produkter/ydelser:

- Lægemidler⁷⁴
- Medicinsk udstyr⁷⁵
- Sundhedsydelser⁷⁶
- Tobak⁷⁷

Herudover er reklamer for alkoholholdige produkter reguleret af en frivillig aftale som er indgået mellem branchens organisationer, Forbrugerrådet, andre interesseorganisationer samt Økonomi- og Erhvervsministeriet og Indenrigs- og Sundhedsministeriet.

I betænkningen⁷⁸ om markedsføringsloven siges det, at for så vidt angår særlovgivning for reklamering for lægemidler har Indenrigs- og Sundhedsministeriet anført, at der ud fra et sundhedsfagligt ønske om at beskytte forbrugerne er fundet behov for at fastsætte detaljerede regler, der bl.a. indeholder krav til pligtoplysninger og en række specifikke forbud. En tilsvarende beskyttelse vil ikke kunne opnås alene ved anvendelsen af markedsføringslovens generalklausuler. De skærpede oplysningskrav indebærer ikke for tiden, at patienter skal oplyses om, at den medicin, de tilbydes, er udviklet med udgangspunkt i viden om et bestemt køn (mænd) og ikke hele patientgruppen.

74. Lægemedelloven og bekendtgørelse nr. 793 af 10. september 2001 om reklame for lægemidler.

75. Bekendtgørelse nr. 695 af 28. september 1998 om reklame for medicinsk udstyr.

76. Lov nr. 326 af 6. maj 2003 om markedsføring af sundhedsydelser.

77. Lov nr. 492 af 7. juni 2001 om forbud mod tobaksreklame m.v.

78. Betænkning 1457/2005 s. 310.

5 Mainstreaming og retsanvendelsespraksis

5.1 Afgørelsespraksis fra tvistløsningsorganer/judiciel retsanvendelse

Tvistløsning består normalt i at subsumere konkrete fakta under retsregler. Til forskel fra de fleste andre retsområder findes der praktisk taget ingen afgørelsespraksis fra tvistløsningsorganer (domstole og lignende) om mainstreaming. I den udstrækning en mainstreamingpligt kan indfortolkes i forbud mod kønsdiskrimination, kan domme om diskrimination dog nævnes i denne sammenhæng, se fx om Rummler-dommen⁷⁹ foran i kap 3. Fra en praktisk synsvinkel er en af de store forskelle på mainstreaming og diskriminationsforbud, at diskriminationsforbud giver anledning til mange retsafgørelser og derfor er konkret relevant for advokater, dommere og lignende juridiske aktørgrupper. Noget tilsvarende gælder ikke for mainstreaming. Om det overhovedet er muligt at kræve retsafgørelser om mainstreamingspørgsmål, behandles nedenfor i kap. 7 om håndhævelse.

Tvistløsning har ofte et bagudrettet perspektiv, idet opgaven er at finde ud af, hvordan et allerede passeret hændelsesforløb skal bedømmes ud fra de regler, der gjaldt på handlingstidspunktet. Til forskel herfra er mainstreaming normalt fremadrettet.

5.2 God skik-praksis/retsanvendelse i forbindelse med selvregulering

De myndigheder, der er de primære pligtsubjekter efter ligestillingslovens § 4, har efterhånden udviklet en del praksis, se nærmere nedenfor i kap. 8. Der er også efterhånden udviklet en del vejledninger i, hvordan man skal gøre, når man skal mainstreame, se fx fra forskningsområdet Kommissionen et VADEMECUM om 'Gender Mainstreaming in the 6th Framework Programme – Reference Guide for Scientific Officers/Project Officers', se nærmere straks nedenfor.

6 Mainstreaming af juridisk forskning og undervisning

6.1 Den retlige og forskningspolitiske ramme: GE=GD + WP

Art. 3, stk. 2 EF forpligter som nævnt EU-institutioner til kønsmainstreaming i den udstrækning, de engagerer sig i forskningspørgsmål. Det tages i stigende grad alvorligt på EU-niveau. I forbindelse med det 6. rammeprogram

79. Sag 237/85, Rummler, Saml 1986 s. 2101.

6 Mainstreaming af juridisk forskning og undervisning

(2002-2006) for forskning formulerede Kommissionen følgende om køns-mainstreaming af forskningen:⁸⁰

The European Commission recognises a fourfold relationship between women, research and innovation, and has articulated its action around the following:

- *Women's participation* in scientific research must be encouraged both as researchers and within the evaluation, consultation and implementation processes.
- Women's participation in science and technology professions must be encouraged to strengthen their role in the wider context of innovation and knowledge transfer.
- *Research must address women's needs as much as men's needs.*
- Research must be carried out to contribute to an enhanced understanding of gender issues.

Promoting women does not mean treating them in the same way as men. Men's characteristics, situations and needs are often taken as the norm, and – to have the same opportunities – women are expected to behave like them. Ensuring gender equality means giving equal consideration to the life patterns, needs and interests of both women and men. Gender mainstreaming thus also includes changing the working culture.

I marts 2003 udgav Kommissionen et VADEMECUM om 'Gender Mainstreaming in the 6th Framework Programme – Reference Guide for Scientific Officers/Project Officers'. Her kan man bl.a. læse, hvad kønsligestilling i forskning omfatter, nemlig kønsdimensionen af forskningens indhold + opmuntring af kvinders deltagelse, jf. følgende:⁸¹

By gender equality, we want to embrace two different issues:

- the »gender dimension of the research content«
- the »promotion of gender equality by encouraging women's participation«.

This can be symbolically represented by the following simple formula:

$$GE=GD + WP$$

GE: Gender Equality, GD: Gender Dimension of the Research Content, WP: Encouraging Women's Participation

Formlen $GE = GD + WP$ (Gender Equality = Gender Dimension of the Research Content + Encouraging Women's Participation) svarer til den mange gange nævnte dobbelthed i indholdet af ligestillingslovens § 4. Main-

80. Se http://ec.europa.eu/research/science-society/page_en.cfm?id=3174

81. Se <ftp://ftp.cordis.europa.eu/pub/science-society/docs/gendervademecum.pdf> s. 3.

Kapitel 4. Mainstreamings plads i det juridiske system

streamingpligten for offentlige myndigheder efter ligestillingslovens § 4 omfatter to hovedområder:

- personaleforhold og
- håndtering af kønsdimensionen i forvaltningen af ressortområdet

Offentligt finansierede universiteter er offentlige myndigheder i denne sammenhæng. Universiteters ressortområde er forskning og undervisning. Universiteters arbejde med ressortområdet omfatter visse myndighedsopgaver i forhold til de studerende, fx i forbindelse med administration af eksamens- og studieordninger. Hovedvirksomheden er præstation af tjenesteydelser i form af forskning og undervisning. Disse institutioner har efter ligestillingslovens § 4 pligt til at sørge for passende integration af kønsdimensionen i forskningens og undervisningens indhold, ligesom de efter samme § har pligt til at sørge for rekruttering af kvinder og mænd i passende omfang og på passende niveauer, fx kvindelige professorer.⁸²

Det 7. rammeprogram (2007-2013) for forskning⁸³ fortsætter mainstreamingstrategien og nævner også flere projekter om kønsmainstreaming som prioriterede områder.⁸⁴ I afgørelsen om det 7. rammeprogram⁸⁵ siges det i præambelen, at det menneskelige potentiale inden for forskning og teknologi i Europa bør styrkes kvantitativt og kvalitativt. Bedre uddannelse og oplæring af forskere, lettere adgang til forskningsmuligheder og anerkendelse af forskerhvervet er hovedvirkemidler til at opfylde dette mål, ikke mindst ved at sørge for at kvinder i langt større grad medvirker i forskningen og ved at tilskynde til forskermobilitet og karriereudvikling for forskere.

82. I Danmark er kun ca 10 % af professorerne kvinder, se <http://www.lige.dk/Default.asp?Id=291>. Se generelt om kvinder i Akademia Numhauser-Henning, Ann (ed): *Women in Academia and Equality Law. Aiming High – Falling Short?* Denmark, France, Hungary, Italy, The Netherlands, Sweden, United Kingdom, Kluwer Law International 2006. Det danske bidrag er Roseberry, Lynn: *Denmark. Structural and unconscious gender discrimination in Danish universities.*
83. http://cordis.europa.eu/fp7/dc/index.cfm?fuseaction=UserSite.CapacitiesDetailsCallPage&call_id=48
84. Se nærmere det 7. rammeprogram på Cordis <http://cordis.europa.eu/fp7/dc/index.cfm>
85. Europa-Parlamentets og Rådets Afgørelse Nr. 1982/2006/EF af 18. december 2006 om Det Europæiske Fællesskabs syvende rammeprogram for forskning, teknologisk udvikling og demonstration (2007-2013).

6.2 **Kønsdimensionen i den juridiske forskning**

Ved studier af køn og samfundsforhold sondres ofte mellem tre perspektiver.⁸⁶

- et køn som social variabel-perspektiv,
- et feministisk standpunktperspektiv og
- et senmoderne gendering-perspektiv.

I et køn som social variabel-perspektiv inddrages det forhold, at der på en række samfundsområder er forskel på kvinders og mænds adgang til eller brug af ressourcer og på deres livsforhold i øvrigt. Som eksempel fra det kontraktretlige område kan nævnes Ian Ayres' studie⁸⁷ af, hvordan køn og race påvirker den pris, købere af biler kan opnå i USA. Sorte kvinder fik den dårligste pris, sorte mænd den næstdårligste, hvide mænd den bedste og hvide kvinder den næstbedste. I regler om forbud mod indirekte kønsdiskrimination indgår køn som social variabel som retsfaktum⁸⁸ og ikke blot som et ajuridisk aspekt af den omgivende sociale virkelighed. Der gælder forbud mod direkte og indirekte kønsdiskrimination på næsen alle retsområder. Hvis man savner viden om, hvordan køn fungerer som en social variabel – hvis man fx ikke ved, at væsentlig flere kvinder end mænd arbejder på deltid i Danmark⁸⁹ og i en række andre europæiske lande – bliver en del lovgivning og domme om indirekte kønsdiskrimination mere eller mindre uforståelige, fx domme, der

86. Se nærmere Nielsen, Ruth og Christina D. Tvarnø: *Retskilder og Retsteorier*, København 2005 kap. 11 om Kønspektiver på retsteorier og retskilder.

87. Ayres, Ian: *Fair Driving: Gender and Race Discrimination in Retail Car Negotiations*, *Harvard Law Review* 1991 s. 817-872 og samme: *Pervasive prejudice? – unconventional evidence of race and gender discrimination*, Chicago 2001.

88. En retsregel om forbud mod kønsdiskrimination består af to led:

1. Retsfaktum, som forudsætter de operative fakta mht. kompetence, kilde, adressater, situation, indhold, mv., og
2. Retsfølge, der foreskriver de retlige konsekvenser af de operative fakta, herunder muligheder for at anvende tvang til at håndhæve reglen. Se om retsfaktum og retsfølge Nielsen, Ruth og Christina D. Tvarnø: *Retskilder og Retsteorier*, København 2005 s. 29.

89. På CBS, Handelshøjskolen i København er det ikke (længere) en selvfølge, at de studerende ved, at deltidsfrekvensen er væsentlig forskellig for kvinder og mænd. Ved en bacheloreksamen på HA-JUR for nylig stillede en ung kvindelig studerende sig således undrende over for oplysning om, at det forholder sig sådan, hvilket hun ikke mente stemte med, hvad hun så i sin egen omgangskreds. Det kan være rigtigt. Specielt blandt studerende er deltidsfrekvensen nogenlunde den samme for kvinder og mænd.

fastslår, at det strider mod art. 141 EF (om ligeløn for kvinder og mænd) at gøre optagelse i en arbejdsmarkedspension betinget af fuldtidsarbejde.

I et feministisk standpunktsperspektiv argumenteres typisk for, at kvinder behandles for dårligt og bør gives bedre vilkår. Som eksempel på kontraktretlige studier ud fra dette perspektiv kan nævnes Mary Joe Frugs⁹⁰ og fra det erstatningsretlige område Leslie Benders⁹¹ forfatterskaber. Det er en standardkritik i feministiske analyser af retten, at mænd behandles som normen, således at det mandlige køn forveksles med menneskeheden, og at det typisk kvindelige overses og/eller nedvurderes.⁹²

I et gendring perspektiv⁹³ er fokus på de regler, institutioner og processer, hvorigennem gender (socialt køn) skabes og/eller rekonstrueres eller omskabes. Kønsmainstreaming er et eksempel på en gendringproces, hvor man søger at ændre kønsrelationer på et område ved at integrere begge køn ligeværdigt, dvs. med lige synlighed, lige indflydelse og lige deltagelse.

Der er en vis overlapning mellem tre ovennævnte perspektiver. Kønsdimensionen er generelt utilstrækkeligt belyst i dansk juridisk forskning, dog i varierende grad fra retsområde til retsområde.

Traditionelt har megen juridisk forskning været meget domstolsorienteret. Da domstolene ikke er foregangsinstitutioner i forhold til mainstreaming, fører fokus på domstolene til en dårlig belysning af mainstreamingreglerne.

6.2.1 Culpastandarden (*bonus pater m.fl.*)

Culpareglen er stadig i mange sammenhænge den grundlæggende ansvarsregel såvel i som uden for kontrakt. Historisk er den begyndt med udgangspunkt i en mandlig standard (en *bonus pater familias*).

I den juridiske litteratur – navnlig den ældre – er der forskellige vurderinger af, om standarden er den samme for kvinder og mænd. Henry Ussing an-

90. Se Frug, Mary Joe: A Feminist Analysis of a Casebook? An Introductory Explanation, i Frug, Mary Joe: Postmodern Legal Feminism, New York 1992 s. 53-59, Frug, Mary Joe: An Overview of the Contracts Casebook: Dis-Covering the Gender of Contract Culture, op. Cit. s. 60-86, Frug, Mary Joe: Rereading Cases: Challenging the Gender of Two Contract Cases, op. cit. s. 87-102 og Frug, Mary Joe: Rescuing Impossibility Doctrine: A Postmodern Feminist Analysis of Contract Law, op. cit. s. 111-124.

91. See <http://www.law.syr.edu/faculty/facultymember.asp?fac=51>

92. Se fx om erstatningsretten (i Sverige, der i mange henseender svarer til dansk erstatningsret) Schultz, Mårten: Skadeståndsrätt och feminism, Juridisk Tidskrift 2006-07 s. 1. Se for et sociologisk perspektiv på mandefagsstrategien og det kønsopdelte arbejdsmarked Mærkedahl, Inge: Når manden er normen, Kbhvn. 1989.

93. Vi har valgt den engelske verbalform gendring af navneordet køn (på latin *genus*, på engelsk *gender*), da det på dansk er vanskeligt at tale om køn i verbalform.

tog i sin disputats *Skyld og Skade* fra 1914,⁹⁴ at culpastandarden (primært uden for kontrakt) må tilpasses normale forskelle mellem kvinder og mænd, således at der gælder forskellig culpamålestok for de to køn. Han argumenterede på følgende måde:

Normalt ville Ansvarsreglen sikkert blive uden Virkning, hvor den stillede Krav, der gik udover, hvad der er det sædvanlige for Mennesker ... af det pågældende Køn. ... Heller ikke den anden Betragtning – om Reglens generelt opdragende Betydning – gælder her; man kan dog ikke gøre Kvinde til Mand eller omvendt ...

Tilsvarende besvarede Gomard (uden at sondre mellem erstatning i og uden for kontrakt) i 1958⁹⁵ spørgsmålet, om culpareglen skærer alle mennesker over en kam, på følgende måde:

Dette går næppe altid an. Man kan ikke på grundlag af en antagelse om, at en bonus pater ville have optrådt anderledes, fastslå at der foreligger uagtsomhed, dersom en kvinde snubler på vej nedad en stige eller en stejl trappe med højhælede sko eller besvimer ved synet af en mus.

Borum tog i 1953 afstand fra Ussings syn på kønnets betydning i erstatningsretten, jf. følgende citat.⁹⁶

Kønnet tror jeg ikke har nogen betydning i erstatningsretten. Efter den frihed og selvstændighed som kvinder har under nutidens samfundsliv, kan jeg vanskelig tænke mig, at den omstændighed at skadevolderen er en kvinde, skulle kunne føre til en anden bedømmelse end hvis det var en mand.

I nyere, navnlig amerikansk forskning er der skrevet en del om feministiske perspektiver på erstatningsretten.⁹⁷ Denne synsvinkel spiller kun en marginal

94. Ussing, Henry: *Skyld og skade*, Kbhvn. 1914 s. 48 ff. Citatet er fra s. 49.

95. Gomard, Bernhard: *Forholdet mellem Erstatningsregler i og uden for Kontraktforhold*, Kbhvn. 1958 s. 408.

96. Borum, O.A.: *Personretten*, Kbhvn. 1953 s. 34.

97. En af hovedforfatterne er Leslie Bender, se fx Bender, Leslie: *Feminist (Re) Torts: Thoughts on the Liability Crisis, Mass Torts, Power and Responsibilities*, *Duke Law Journal* 1990 p. 848.

rolle i dansk og nordisk litteratur om erstatningsret⁹⁸ og inddrages så vidt ses ikke i pensum i dansk undervisning i erstatningsret på universitetsniveau.

6.2.2 Kontraktretten

Kønsdimensionen er dårligt integreret i kontraktretlig forskning.⁹⁹ De allerede gældende lovregler om kønsligestilling i kontraktforhold forbigås/oversees/fracvælges fx ofte. Som eksempel kan nævnes en artikel fra 1997 af Thomas Wilhelmsson om Avtal och jämlikhet,¹⁰⁰ hvor han diskuterer, hvad der efter finsk og svensk ret gælder i kontraktretten generelt om forbud mod diskriminering af en række forskellige grunde, inklusive køn. Uanset at artiklen specifikt handler om ligestilling i kontraktforhold, nævner han ikke 7§ i den finske jämställdhetslag, der forbyder kønsdiskrimination i (næsten) alle kontraktforhold, hvilket har været gældende finsk ret siden 1986. I generelle fremstillinger af aftale- eller obligationsretten forbigås ligestillingslovgivningen også. Mads Bryde Andersen nævner således i en generel fremstilling fra 2002 af dansk aftaleret¹⁰¹ forbuddet mod racediskrimination,¹⁰² men ikke den parallelle regel om forbud mod kønsdiskrimination i alle kontraktforhold i den danske ligestillingslovs § 2, der har været gældende dansk ret siden 2000. Situationen er så vidt ses tilsvarende i de andre nordiske lande. I norsk kontrakt- og obligationsretlig litteratur spiller den norske likestillingslov, hvis § 3 bl.a. forbyder direkte og indirekte forskelsbehandling pga. køn på hele det kontraktretlige område, således også en perifer rolle.

6.2.3 Arbejdsretten

Kønsdimensionen er bedre integreret i den arbejdsretlige forskning end på de forannævnte områder. Det gælder navnlig EU-arbejdsretten, hvor køn spiller en iøjnefaldende rolle i lovgivning og domspraksis, hvilket også reflekteres i litteraturen.¹⁰³

98. Se Schultz, Mårten: Skadeståndsrätt och feminism, Juridisk Tidskrift 2006-07 p. 1 og samme Kausalitet. Studier i skadeståndsrättslig argumentation (svensk doktorafhandling), Stockholm 2007.

99. Nielsen, Ruth: Princippet om ligebehandling af kvinder og mænd som et generelt princip i kontraktretten, TfR (Tidskrift for Rettsvitenskap) 2006 p. 71.

100. Wilhelmsson, Thomas: Avtal och jämlikhet, Svensk Juristtidning 1997 s. 505.

101. Andersen, Mads Bryde: Grundlæggende Aftaleret, Kbhvn. 2002 s. 240.

102. Den regel, der nævnes, er straffebestemmelsen i lbkg nr. 626 af 12. september 1987 § 1.

103. Se fx Nielsen, Ruth: EU-arbejdsret, Kbhvn. 2006.

KAPITEL 5

Data

Offentlige myndigheder skal inden for deres område arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning, ligestillingslovens § 4.¹ § 4 indeholder forpligtelsen for offentlige myndigheder til at kønsmainstreame, men bestemmelsen siger ikke noget om, hvordan det skal foregå.

Kønsmainstreaming forudsætter viden om et politikområdes indhold. Derfor er data om kvinders og mænds almindelige situation og deres indbyrdes relationer inden for et givet samfundsområde for det meste nødvendige for at kunne mainstreame. Når man vil tage aktivt hensyn til en målsætning, medfører det en pligt til at skaffe sig pejlemærker, fx skaffe sig et datagrundlag. Der kan dog være tilfælde, hvor almindelig common sense tilsiger, hvem der bliver berørt. Man kan sige, at data er forudsatte. Et godt eksempel var indførelsen af børnepasningsorloven, hvor ingen kunne være i tvivl om, at hovedsageligt kvinderne ville bruge den, uden at der var eksakte data til rådighed.

Selv om det er vigtigt at kende indholdet af sin ligestillingspolitik, giver selve forståelsen af kønnet i form af kønsopdelte data en tilskyndelse til at formulere en ligestillingspolitik, som korresponderer med den almindelige politik for et givet område.

Kønsmainstreaming forudsætter, at personers vilkår kan vurderes. Kravene til data vil altid være, at personer er delt op i grupperinger, der giver mening i forhold til det, der skal måles på. Og køn giver altid mening. Meget ofte vil alder, etnicitet og uddannelsesbaggrund ligeledes være nødvendige baggrundsvariable.

Kønsopdelte data skal bruges både til at skabe et overblik over et politikområdes betydning for de to køn, en såkaldt kønsspecifik konsekvensanalyse (gender impact assessment), og til at vurdere, hvad der skal til for at fremme

1. Lovbekendtgørelse nr. 1557 af 19. december 2004 med senere ændringer.

kønsigestillingspolitiske mål, en ligestillingsvurdering (gender proofing), hvor resultaterne af den kønsspecifikke konsekvensanalyse også indgår i forhold til ligestillingsmålene. For en nærmere afklaring af begreberne henvises til kap. 3.

Kønsopdelingen af data skal også ske på en sådan måde, at data renses for forudfattede meninger om de to køn. Data skal vise et så retvisende billede af de to køns stilling i samfundet som muligt.

I den henseende er det vigtigt at identificere og analysere målgruppen. Analyse af målgrupperne på grundlag af data er afgørende for at sikre, at beslutningsgrundlaget er tilstrækkeligt til at formulere indsatsens indhold. Derfor indeholder dette kapitel et særligt afsnit om identifikation af målgrupper.

Et klart billede af indsatsens indhold er nødvendigt, samtidig med at det gøres klart, hvorledes de omfattede personer påvirkes af indsatsen. Kønskonsekvensanalyser kan føre til ligestillingsanalyser. Får de fx flere eller færre penge til rådighed, når man justerer på en offentlig ydelse, og hvilken betydning får det for den ligestillingsmæssige situation generelt.

1 Kønsspecifikke konsekvensanalyser (gender impact assessments)

Antal, kønsfordeling og vigtige karakteristika om de vigtigste indikatorer inden for et konkret samfundsområde er et grundlæggende værktøj i kønsmainstreamingarbejdet. Kønskonsekvensanalyser er et værktøj til at skabe forståelse for, at kvinders og mænds vilkår er forskellige. Der tales ofte om, at kønsmainstreaming giver aha-oplevelser. Det hænger sammen med præsentation af et overbevisende datagrundlag.

Selv i de områder, hvor kun meget få forestiller sig, at der er et kønsaspekt, kan tilvejebringelsen af kønsopdelt statistik være en øjenåbner, der gør det tydeligt, at kendskabet til kvinders og mænds behov, vurderinger, ønsker, aktiviteter osv. er nyttig viden. Selve indsamlingen af kønsopdelte data og vurderingen af disse data kræver ganske vist forståelse for kønnets betydning og effekten for de to køn, men der er ikke hermed taget stilling til, hvad det vil sige at fremme ligestilling. Der sker blot en konstatering af, hvorledes de to køn påvirkes af initiativet. Beskæftigelsesministeriets ligestillingsvurdering af lovforslag indeholder på det nuværende udviklingsstadium alene en kønsspecifik konsekvensanalyse af de kønsopdelte data.

2 Ligestillingsvurdering (gender proofing)

En ligestillingsvurdering (gender proofing) indeholder ud over vurderingen af de kønsopdelte data i forhold til de politiske initiativer også en vurdering af, hvorledes initiativet vil fremme ligestilling. At fremme ligestilling forudsætter, at der er formuleret en ligestillingspolitik, som indgår som en integreret del af politikformuleringen inden for et givet område. Det er en langt mere krævende øvelse, hvor vurderingen af de kønsopdelte data bruges til at koble fx et lovforslags formål med ligestillingspolitiske mål og evt. justere initiativet for at fremme ligestilling.

3 Hvad skal der måles på

Når data skal være rensset for forudfattede meninger om de to køns vilkår i samfundet, er det, fordi den traditionelle tilgang til forståelsen af de to køns placering i samfundet tager udgangspunkt i, at manden er normen ikke mindst på arbejdsmarkedet. Det medfører, at alle krav til enkeltpersoner tager udgangspunkt i, hvad en normal mand kan præstere. Med andre ord bliver manden måleenheden, ligesom en hestekraft er blevet måleenheden for, hvad en bil kan præstere. Det skyldes ligesom i forhold til hestekræfter, at samfundets institutioner i bredeste forstand tager udgangspunkt i mænds behov og levevilkår. Når man vil skabe en mere ligelig magtfordeling for de to køn, må man tage udgangspunkt i de to køn hver for sig.

Det er derfor nødvendigt at besvare, hvorfor data for de to køn fordeler sig, som de gør. Er det alene manden som normen, der er tilgodeset, se nærmere kap. 3. Når kvinders behov vurderes, må der ikke kun ses på, hvordan kvinder skal kompenseres for at nå mandens niveau.

4 Juridiske krav til data til brug for kønsmainstreaming

På det nuværende udviklingsstadium af den juridiske forpligtelse til at kønsmainstreame når man skal indarbejde kønsaspektet i al offentlig forvaltning på alle niveauer, er der ikke taget stilling til, at der skal være data til rådighed, eller, hvis der er data til rådighed, hvilke data der opfylder kravene for at kunne kønsmainstreame i overensstemmelse med både direktivernes og de nationale bestemmelser om kønsmainstreaming. Det er alene forudsat, at offentlige myndigheder inden for deres område skal arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning. Der er ingen anvisning

på, hvordan vidensgrundlaget skal tilvejebringes. Det betyder også, at der heller ikke stilles kvalitative krav til evt. datamateriales indhold. Det må fastholdes, at selve formålet med kønsmainstreamingen i sig selv stiller visse minimumskrav til et datamateriales indhold. Nedenfor forsøges det at give et bud på, hvad en dataforpligtelse kan gå ud på. På det nuværende udviklingsstadium bliver kønsmainstreamingsforpligtelsen ikke opfattet på den måde.

5 Krav i praksis til datamaterialet

5.1 Krav til data i det tværministerielle mainstreamingprojekt

Ligestillingsafdelingen har inddraget behovet for kønsopdelte data i sit tværministerielle mainstreamingsprojekt. Krav til data er beskrevet som et af værktøjerne i Ligestillingsafdelingens værktøjskasse til brug for kønsmainstreaming inden for den statslige sektor. Derfor ser Ligestillingsafdelingen også indsamling af kønsopdelte data i forhold til de tre øvrige indsatsområder, den har valgt: ligestillingsvurdering af lovforslag, kampagner og budgetter. I kap. 8 gennemgås Ligestillingsafdelingens tværministerielle mainstreamingprojekt, og der er gengivet Ligestillingsafdelingens råd til lovforslag, kampagner og budgetter.

Indsamlingen af data og statistik har til formål at sikre indblik i det enkelte ressortområde helt generelt for at tilvejebringe et mere kvalificeret grundlag at arbejde på.

Ligestillingsafdelingen angiver, at hvis der er en konstant, opdateret og systematiseret adgang til data, der er opdelt på kvinder og mænd, piger og drenge, er de relevante data til rådighed.

Data findes fx i Danmarks Statistik. Danmarks Statistik² råder bl.a. over en stor mængde persondata, hvoraf langt hovedparten er opdelt på køn. Statistikbanken er en vigtig vej til gratis, nem og hurtig adgang til statistik. Derudover er det muligt mod betaling at få fremstillet statistik, som er skræddersyet til de aktuelle behov.

Ligestillingsafdelingen har i samarbejde med Danmarks Statistik oprettet en ny hjemmeside³ med en række af de væsentligste statistikker om kvinder og mænd. Oplysningerne er samlet i en lettilgængelig database, som løbende opdateres. Blandt de overordnede temaer på hjemmesiden er befolkning, sundhed, arbejds- og familieliv, kriminalitet og ledelse.

2. Danmarks Statistiks databank: www.statistikbanken.dk

3. www.dst.dk/ligestilling

I Finansministeriet arbejdes med »lovmodeller«, som består af to grundelementer: Et datagrundlag og en lov omsat til edb-sprog. Med lovmodellen udarbejdes via Danmarks Statistik en stikprøveundersøgelse med typisk 179.000 personer, som indeholder en lang række oplysninger om hver enkelt person. Personerne optræder anonymt i den såkaldte modelbefolkning, idet cpr-numre og adresseoplysninger er fjernet. Mange af oplysningerne er kønsopdelte, men lovmodellens data og modeller er som udgangspunkt ikke offentligt tilgængelige, men kan kun anvendes af ministerierne. Det kræver ekspertise at anvende programmerne, og det vil derfor ofte være nødvendigt for ministerierne at samarbejde med Finansministeriet, som kan programmere systemet. Brug af lovmodellen kan give en pejling på fx sammenhæng mellem køn og boform, køn og indkomstfordeling eller køn og arbejdstidsfordeling. Der findes delmodeller på en række lovgivningsområder, herunder bl.a. skatteområdet, pensionsområdet, boligstøtteområdet og daginstitutionsområdet.

Spørgsmålet om, hvordan data og viden om kvinder og mænd inden for et ressortområde spredes internt i ministeriet, er vigtigt. Det er nødvendigt, at alle i et ministerium har mulighed for at opnå kendskab til eksistensen af de pågældende data samt til den viden, de repræsenterer. Det er en mulighed at sørge for, at de data, der normalt anvendes, altid er kønsopdelt – dvs. den kønsopdelte statistik findes der, hvor al anden statistik ligger i et ministerium. Derudover foreslår Ligestillingsafdelingen, at der fx kan oprettes et særligt vindue på ministeriets intranet, hvor opdaterede data og statistik fordelt på kvinder og mænd altid er at finde for alle i ministeriet som et grundlæggende redskab, når ligestillingsaspekter skal integreres i kerneområderne.

For at give borgere og organisationer et godt billede af et ministeriums aktiviteter og ansvarsområder samt tilfredsstille interesserede foreslår Ligestillingsafdelingen at gøre ministeriets data og statistikker om kvinder og mænd inden for ressortområdet tilgængelige og synlige udadtil. Til det formål kan der fx etableres selvstændige statistiksamlinger: »Sådan ser vores ressortområde ud«, hvor det relevante materiale er kønsopdelt. Ligestillingsafdelingen foreslår, at statistiksamlingen kunne placeres på ministeriets egen hjemmeside til brug for alle også uden for ministeriet. Det er fx sket i Beskæftigelsesministeriet.

Ministerier kan let få behov for data og statistikker om kvinder og mænd, der ligger inden for andre ministeriers ressortområder. I de ministerier, som fx Skatteministeriet, hvor data er opdelt på personnumre, hvoraf køn som bekendt kan aflæses, findes store mængder af kønsopdelte oplysninger, som andre ministerier kan have gavn af. Det er derfor vigtigt, at der foregår en systematiseret spredning af data og viden mellem ministerier og styrelser, såle-

des at alle er bevidste om de eksisterende kønsopdelte data i egen organisation, og at disse data er tilgængelige ved henvendelse fra kolleger.

Ligestillingsafdelingen understreger, at indsamling af data og udarbejdelse af statistik er kortlægning og kan derfor ikke anvise, hvad man skal gøre med de ligheder og forskelle mellem kvinder og mænd, man finder i sine data. Det er i analysen af data og statistikker vigtigt at være bevidst om ikke at basere arbejdet på fordomme om kvinder og mænd, men arbejde professionelt med det statistiske materiale og være bevidst om, hvad det skal bruges til. Derfor skal der fokus på præcis, hvilke hypoteser man arbejder ud fra i opgaverne, og hvilket faktisk grundlag der er for at have disse hypoteser. I vurderingen af resultatet af dataanalysen er det nødvendigt at gøre sig nogle overvejelser om, hvad ligestilling er, og hvornår man kan sige at have opnået ligestilling inden for konkrete områder.

En skæv repræsentation betyder ikke nødvendigvis, at der ikke er ligestilling. Resultatet skal anskues ud fra en betragtning om, hvordan den befolkningsgruppe, initiativet vedrører, generelt er sammensat. Ligestillingsafdelingen anfører, at hvis der findes en vedtaget ligestillingspolitik på området, er det hensigtsmæssigt at holde resultaterne op mod ligestillingspolitikken. På den måde skabes der et udgangspunkt for at vurdere, om der er givet kvinder og mænd lige muligheder inden for et område, og/eller om et aktuelt initiativ fremmer ligestilling. Det er her ofte nødvendigt at etablere et samarbejde mellem fagfolk på ressortområdet og fagfolk på ligestilling til at vurdere resultatet.

5.2 Krav til data i ligestillingsprojekter

Ved indledningen til et projekt om ligestilling må man gøre sig klart, hvilke konkrete facts og tal der skal belyse ligestillingsinitiativet. Beslutninger om, hvad der efterfølgende skal måles på, har betydning for senere effektmålinger og anden dokumentation af forandringer.

Den faglige viden om ressortområdet må kombineres med faglig viden om ligestilling og statistik, og fagfolk må samarbejde for at vurdere, om de eksisterende statistikker er gode nok, om de kan tilvejebringe de oplysninger, der er behov for, om de skal bruges anderledes, eller om nye skal produceres.

5.3 Krav til data i Beskæftigelsesministeriet

I Beskæftigelsesministeriet stilles der krav om, at dataindsamling skal foregå på flere niveauer. Alle, der arbejder med beskæftigelsesindsatsen, skal vide, at beskæftigelsesindsats påvirker de to køn forskelligt. Personer, der har særligt ansvar for at inddrage køn i deres daglige arbejde med ligestillingsvurdering af lovforslag og mainstreaming af koncernens kerneydelser, skal have

adgang til kønsopdelte data på alle områder. De enkelte styrelser er forpligtet til at overvåge, at der ikke opstår kønsskævheder inden for deres eget område. Derfor skal de kønsopdele data for deres egne kerneydelser. Dataindsamlingen kan opdeles ud fra følgende indgangsvinkler:

- Almindelig kønsopdelt statistisk overvågning af arbejdsmarkedspolitikken
- Kønsopdelt statistik til brug for kønsmainstreamingsarbejdet på beskæftigelsesområdet
- Kønsopdelt statistik på arbejdsmarkedet til brug for at fremme ligestilling
- Kønsopdelt statistik i de enkelte styrelser for at overvåge egne kerneydelser til brug for ligestillingsvurdering og identifikation af behov for kønsmainstreaming af kerneydelser

5.3.1 Almindelig kønsopdelt statistisk overvågning af arbejdsmarkedspolitikken

Ingen beskæftigelsesindsats kan foregå uden kønsopdelte data. En vis basisviden om køn er nødvendig for alle i koncernen og for ministeriets samarbejdspartnere både af hensyn til udformningen af arbejdsmarkedspolitikken og af hensyn til ligestillingsvurdering af lovforslag. Det drejer sig som minimum om data om arbejdsstyrken, erhvervsfrekvens, arbejdstid, fravær, arbejdsløshed, kønsopdelingen af arbejdsmarkedet, indkomst, løn og ledelse. Data bør i vidt omfang deles op efter alder, fordi både kvinder og mænd har forskelligt adfærdsmønster afhængig af alder.

Styrings- og analyseenheden forestår i Konjunktur og arbejdsmarked den generelle information om arbejdsmarkedspolitiske data til koncernen, arbejdsmarkedets parter, andre ministerier og andre, der har tilmeldt sig denne nyhedsservice på Beskæftigelsesministeriets hjemmeside.⁴

Konjunktur og arbejdsmarked kønsopdeler kun tal og analyser i begrænset omfang. Og det betyder, at de, der udformer arbejdsmarkedspolitikken, hverken har mulighed for at orientere sig om ubalancerne mellem kvinder og mænd på arbejdsmarkedet, eller hvordan arbejdsmarkedsforanstaltningerne bliver påvirket af kvinders og mænds forskellige levevilkår og behov, og hvilke arbejdsmarkedsforanstaltninger der så er behov for.

4. www.BM.dk

Kapitel 5. Data

5.3.2 *Kønsopdelt statistik til brug for kønsmainstreamingarbejdet på beskæftigelsesområdet*

Allerede Europarådets definition af kønsmainstreaming forudsætter, at der er et tilstrækkeligt datagrundlag til rådighed. Hvis man vil vide, hvorledes køn, alder og etnicitet har betydning på arbejdsmarkedet, må der ligeledes foretages særlige beregninger. Der er behov for at have et godt dokumentationsgrundlag for kønsperspektiverne i arbejdsmarkedspolitikken.

Målgruppen for indsatsen skal være opdelt på køn. Det er umuligt at tage politiske initiativer uden at kende målgruppens karakteristika.

Styrings- og analyseenheden har siden 2005 i samarbejde med en ekspert på ligestillingsområdet taget stilling til, hvilke data der skal kønsopdeles, for at kunne bidrage til, at kønnet indgår i den generelle arbejdsmarkedsovervågning.

Styrings- og analyseenheden har udarbejdet et notat⁵ med kønsopdelt statistik på arbejdsmarkedet. Notatet bliver opdateret en gang årligt, når den nye arbejdsstyrkestatistik⁶ foreligger.

Notatet indeholder nødvendige kønsopdelte data for at følge udviklingen på de vigtigste områder på arbejdsmarkedet, hvor det er kendt, at der er ubalancer mellem kvinder og mænd.

5.3.3 *Kønsopdelt statistik på arbejdsmarkedet til brug for at fremme ligestilling*

Koncernen har brug for en dybtgående viden om, hvorledes køn påvirker arbejdsmarkedet. Denne viden skal opdateres regelmæssigt til brug for koncernens eget arbejde med ligestilling på arbejdsmarkedet for at sikre, at den almindelige ligestillingsdebat foregår på et sagligt og oplyst grundlag. Den indsamlede viden skal have en sådan karakter, at den kan bruges aktivt og konkret i forhold til de ligestillingspolitiske konsekvenser af arbejdsmarkedspolitikken, så departementet har et »altid beredt«-beredskab både faktuel og politisk. Dette arbejde vil i vidt omfang foregå i samarbejde med Ligestillingsafdelingen. Der tages udgangspunkt i de klassiske ligestillingsområder: diskrimination og ligelig repræsentation i de organer, hvor beslutninger træffes.

- Til brug for de indsatsområder, hvor ministeriet ønsker at gøre en særlig indsats, som f.eks. på ligelønsområdet er der behov for udredninger. SFI's publikation om løngabet fra 1997 til 2001 er et godt eksempel.

5. Fakta om kvinder og mænd på arbejdsmarkedet, 2007, www.BM.dk og www.ligelon.dk
6. Den registerbaserede arbejdsstyrkestatistik (RAS).

- Overvågningen af afskedigelser i forbindelse med graviditet og barsel
- Den stadige interesse for fædres brug af barselorlov nødvendiggør, at barselsstatistik har en høj prioritet
- Kønsopdelte lønstatistikker

5.3.4 Styrelsernes overvågning af køn inden for egne kerneydelser

De enkelte enheder er ansvarlige for at tilvejebringe supplerende data inden for deres eget område. Denne viden skal enhederne også bruge ved ligestillingsvurdering af lovforslag. De skal kunne levere analyser til de enkelte lovforslag for at leve op til forpligtelsen om at udarbejde supplerende ligestillingsnotater til de enkelte lovforslag.

For at man kan finde ud af, om kerneydelser bør mainstreames, skal den enkelte enhed i ministeriet vide, om kvinder og mænd påvirkes forskelligt af de ydelser, som enheden tilbyder. For de enheder, der kønsmainstreamer deres kerneydelser, stilles der krav om produktionsovervågning for at sikre, at der kan gøres rede for effekten.

Derfor bør data om brugerne af ydelserne kønsopdeles. Den enkelte enhed har ansvaret for dokumentationen og skal sørge for, at den er tilgængelig for hele koncernen. I Arbejdsmarkedsstyrelsen er Jobindsats fx et glimrende værktøj til at klarlægge de lediges karakteristika.

De enkelte enheder skal udforme systemer, der sikrer, at produktionsovervågningen også tager hensyn til køn.

6 Målgrupper

Kønsopdelte data er grundlæggende for at skabe forståelse for kønnets betydning inden for det enkelte ressortområde. De kønsopdelte datas konkrete nytteværdi fremkommer, når der skal udføres en kønsspecifik konsekvensanalyse i forhold til et nærmere afgrænset initiativ. Man taler her om at identificere den primære målgruppe, dvs. de personer, der bliver direkte berørt og er omfattet af initiativet.

Selv om et initiativ i sin udformning er kønsneutralt, vil det meget ofte have væsentligt større betydning for det en køn end for det andet.

Den præcise identifikation af målgruppen delt op på køn vil medvirke til at afdække, om der er tale om indirekte forskelsbehandling, således at det ene køns forhold forringes eller forbedres ud over, hvad der er nødvendigt for at tilgodese initiativets i øvrigt saglige formål.

I tilfælde hvor der hverken er tale om direkte eller indirekte forskelsbehandling, fx fordi årsagen til de forskellige virkninger for de to køn skal sø-

ges i bagved liggende strukturer, vil kønsopdelingen af målgruppen medvirke til at klarlægge, om initiativet medvirker til at fremme ligestilling eller det modsatte.

Den præcise beskrivelse af målgrupper får betydning i forhold til alle de indsatsområder, som ligestillingsafdelingen har udarbejdet værktøjer for. Det drejer sig om ligestillingsvurdering af lovforslag, ressourcer og kampagner.

I det hele vil det være svært at forestille sig, at der kan foretages en vurdering af et initiativs betydning for at fremme ligestillingspolitiske mål, hvis man ikke kender profilen og antallet af de berørte.

Ud over den primære målgruppe opererer man også med sekundære målgrupper dækkende over fx interesseorganisationer, der har særlige interesser i at fremme eller forhindre initiativet.

Derudover vil manglende kendskab til målgruppen betyde, at initiativets generelle kvalitet bliver forringet, fordi de ligestillingspolitiske konsekvenser kun er en af de oplysninger, som den præcise angivelse af målgruppen kan medvirke til at afdække. Fx vil de økonomiske konsekvenser i vidt omfang være påvirket af, hvor stor den berørte gruppe er.

7 Datas rolle i forbindelse med kvalitetsudvikling

Datas hovedfunktion er at sikre et præcist kendskab til de personer, der er omfattet af kønsmainstreamingindsatsen. Målgruppen skal være præcist beskrevet. Et godt datagrundlag er nødvendigt også uden for mainstreamingsindsatsen, fordi bl.a. god lovgivningskvalitet nødvendiggør, at antal, køn og andre variable er præcist angivet, ellers kan konsekvensen af indsatsen ikke vurderes.

Når kønnet er præcist beskrevet, bliver alle personkarakteristika kendte. Man får mere at vide om, hvem indsatsen omfatter. Det forbedrer indsatsens kvalitet.

Beskæftigelsesministeriets indsats med ligestillingsvurdering af lovforslag har gjort det klart, at lovforslags målgrupper skal beskrives præcist, og det vil efterhånden forbedre kvaliteten.

8 Effektmåling og evaluering

8.1 Analyse af ligestillingsvurdering af ressourcefordeling

Ligestillingsafdelingen har analyseret ministeriernes ligestillingsvurdering af ressourcefordeling. Det kaldes ligestillingsvurdering, men er næppe mere end

en kønsspecifik konsekvensanalyse. Som en del af det tværministerielle Mainstreamingprojekt 2002-2006 har alle ministerier skullet ligestillingsvurdere en 2006 budgetpost/ressourceallokering inden for eget ressort. Ministeriet er samtidig blevet bedt om at give feedback på det værktøj, som er stillet til deres rådighed for arbejdet på hjemmesiden.

På baggrund af ministeriernes første ligestillingsvurderinger har Ligestillingsafdelingen samlet resultaterne med henblik på at finde ud af, hvilke stærke og overbevisende resultater der er skabt, hvilke svagheder der er i de indkomne vurderinger, og hvor der er udfordringer, som skal tages op for at forbedre værktøjet og yde bedre vejledning på området.

De gennemførte ligestillingsvurderinger er pionerarbejde. Det har været afgørende for Ligestillingsafdelingen, at ligestillingsvurdering af ressourcefordeling bidrager til kvalitetsforbedring og ligestilling snarere end til at opbygge yderligere barrierer mod ligestillingsarbejdet, fx i form af følelse af spild af tid eller frustration over arbejdet hos medarbejdere.

Alt i alt vidner vurderingerne om en meget stor bredde i kvaliteten:

- Nogle analyser vidner om, at der er sket en stor kvalitetsforbedring af det arbejde, ligestillingsvurderingen er en del af, og det har bidraget til, at ligestilling fremmes. Det er best practice. Her er 5 eksempler.
- I den anden ende tyder andre analyser på, at medarbejdere kan have følt, at de har spildt deres tid. Arbejdet har her snarere bidraget til at opbygge en solid modstand mod denne type arbejde og mod ligestilling end til kvalitetsforbedring og fremme af ligestilling. Her er 2 eksempler.
- Mellem de to yderpunkter ligger resten – i alt vel 12-13 ministerier – hvis vurderinger rejser vigtige spørgsmål, Ligestillingsafdelingen skal forholde sig til for at forbedre arbejdet. Det er midterfeltet.

8.2 Målemetoder for AMS's mainstreamingarbejde

I forbindelse med AMS's mainstreamingarbejde var det allerede fra starten klart, at de eksisterende målemetoder og statistikker ikke var tilstrækkelige i forhold til at kunne dokumentere, om arbejdet ville give de ønskede resultater og effekter.

Med den driftnære tilgang i kønsmainstreamingstrategien har der været fokus på processer og handlinger, og den målemetode, der blev udviklet i forbindelse med arbejdet, har ansatser til at måle på delelementer, på handlinger og på holdninger.

Statistikkerne giver en mulighed for at vurdere, om der i AMS's procedurer i forhold til formidling sker en forhåndsfraserteret af det underrepræsenterede køn. Målemetoden har givet ledelsen mulighed for at vurdere, om

eventuelle manglende effekter af formidlingsarbejdet skyldes uhensigtsmæssige holdninger og administrative rutiner i den måde, de daglige opgaver varetages på.

Statistikkerne måler også på effekter og resultater af formidlingsarbejdet. Og derudover måles på delelementer af processen i formidlingsarbejdet. Der måles for eksempel på, hvor mange kvinder og mænd konsulenterne i jobcentre indkalder og henviser til jobsamtale hos en arbejdsgiver. Fokus har været rettet mod at vurdere, hvorvidt kvinder og mænd gennem formidlingsindsatsen får andel i formidlingsprocessen i samme omfang, som de er tilmeldte, og om jobcentre i deres formidlingsindsats medvirker til at bryde fasttømrede normer for, hvilket køn der er egnet til bestemte job.

Målemetoden har været tilgængelig i forsøgsregionerne under forsøgets sidste halvdel, og metoden er af regionerne med stor succes blevet anvendt som et ledelsesredskab i forhold til at overvåge projektet. Samtidig har målingerne fungeret som en motivationsfaktor for medarbejdere med formidlingsopgaver. Medarbejdere har gennem rapporten løbende kunnet se nødvendigheden af at ændre formidlingsrutiner og samtidig løbende kunnet følge udviklingen på eget kontor.

Konstruktionen af målemetoden er foregået i en tværfaglig gruppe i det tidligere AF-system bestående af AF-konsulenter fra AF-regioner, akademiske medarbejdere med kendskab til konstruktion af målemetoder, forretningsgange og kvalitetsstyring samt ligestillingskonsulenter med særlig viden om mekanismerne i forhold til det kønsopdelte arbejdsmarked.

Mainstreamingaktører

1 Indledning

I den internationale og historiske kontekst, mainstreaming opstod i for godt 10 år siden, blev mainstreamingstrategien overvejende opfattet som en bred policyramme, se fx Hafner-Burton og Pollack, der indleder en artikel om 'gender mainstreaming in global governance' med følgende ord (vor kursivering):¹

In this article, we seek to explain both the origins of gender mainstreaming as a *'policy frame'* in International Relations, as well as the variable implementation of mainstreaming over time and across various international organizations. We emphasize that in the years since the UN Fourth World Women's Conference in Beijing (1995), mainstreaming has been endorsed and adopted not only by European organizations and governments, but also by nearly every important international organization, ...

Hvis man ser mainstreaming som en policyramme, er de relevante aktører policymakers. Det kan være snart sagt hvem som helst, fx politikere, organisationsfolk, deltagere i den offentlige debat, lobbyister, journalister, med flere, herunder også personer, der indtager roller i retssystemet.

I nærværende bog, der handler om mainstreaming i juridisk perspektiv – indarbejdelse af køn i lov, aftale og praksis, fokuserer vi på et snævrere udvalg af aktører. Retssystemet kan opfattes som en mulighedsstruktur, der åbner og afgrænser muligheder for de aktører, retssystemet tildeler status som retssubjekter med forskellige rettigheder, forpligtelser og kompetencer. I dette kapitel undersøges, hvem der har roller som retssubjekter i det relevante retskildemateriale om mainstreaming. Retshåndhævende organer (domstole, klagenævn, mv. behandles nedenfor i kap 7.

1. Hafner-Burton, Emilie and Mark A Pollack: Mainstreaming Gender in Global Governance, *European Journal of International Relations*, 2002 p. 339.

2 Generelt om retssubjektivitet i forhold til mainstreaming

2.1 Typer af retssubjekter

I juridiske analyser sonderer man sædvanligvis mellem forskellige typer af retssubjekter, der har retsevne, dvs. kan være part i et retsforhold, og ofte også handleevne, dvs. evne til at foretage retligt forpligtende handlinger.

Retssubjekter kan være rettighedssubjekter eller pligtsubjekter. Rettighedssubjekter kan underopdeles i interessesubjekter, påtalesubjekter og dispositionssubjekter. Pligtsubjekter kan underopdeles i gerningsubjekter og ansvarssubjekter.

Ud over retsevne, som i nutidens europæiske samfund tilkommer alle fysiske og juridiske personer i det mindste som rettighedssubjekter,² taler man om handleevne (habilitet), der ofte underopdeles i kontrakthabilitet (retshandelsevne, dvs. evnen til at indgå formueretligt forpligtende aftaler ved viljeserklæringer, løfter eller påbud, der stifter, forandrer eller ophæver ret), deliktsevne (retsbrudsevne), testationshabilitet og proceshabilitet.

2.2 Fysiske personer

Indtil for 50-100 år siden var det almindeligt også i Europa, at mænd havde videre og bedre adgang til at være retssubjekter end kvinder.³ Art. 15 i CEDAW bestemmer:

1. States Parties shall accord to women equality with men before the law.
2. States Parties shall accord to women, in civil matters, a legal capacity identical to that of men and the same opportunities to exercise that capacity. In particular, they shall give women equal rights to conclude contracts and to administer property and shall treat them equally in all stages of procedure in courts and tribunals.
3. States Parties agree that all contracts and all other private instruments of any kind with a legal effect which is directed at restricting the legal capacity of women shall be deemed null and void.

I de nordiske lande har CEDAW's krav (formelt) været opfyldt i mange år. Ugifte kvinder blev myndige på samme betingelser som mænd omkring mid-

2. Se fx sag C-200/02, Baby Zhu, Saml 2004 I-9925. Her fastslog EU-Domstolen, at en baby, der var født i Irland af en kinesisk mor, og som efter irsk ret efter lex soli-princippet var irsk statsborger (og dermed unionsborger, jf. art. 17 EF) var rettigheds-subjekt efter EU-reglerne om fri bevægelighed for personer.
3. Det er stadig situationen i en række 3. verdens-lande.

ten af 1800-tallet og gifte kvinder i slutningen af 1800-tallet.⁴ I store dele af det øvrige Europa skete denne udvikling først i 1950'erne, altså nogenlunde samtidig med, at opbygningen af EF/EU begyndte.⁵

2.3 Juridiske personer

Som omtalt i kap. 3 er en ligelig fordeling af magten mellem kvinder og mænd i økonomien og i samfundets beslutningsprocesser både på det politiske og det administrative plan et væsentligt element i ligestilling. I forhold til juridiske personer, hvis styrende organer består af flere personer, er det retsteknisk enkelt at gøre retssubjektivitet afhængig af ligelig kønssammensætning. I Danmark benyttes denne mulighed i beskedent omfang i forbindelse med offentlige udvalg og bestyrelser, se nedenfor i afsnit 4 om danske offentlige myndigheder, men ikke fx i private selskabsbestyrelser.

2.3.1 *De aktører, der normalt er involveret i et område*

I den tidligere omtalte Europarådsrapport⁶ defineres kønsmainstreaming som nævnt på følgende måde (vor kursivering):

Gender mainstreaming is the (re)organisation, improvement, development and evaluation of policy processes, so that a gender equality perspective is incorporated in all policies at all levels and at all stages, by *the actors normally involved* in policy-making.

Det er en vigtig pointe ved mainstreaming, at integration af køn skal indarbejdes i de på et givet område normale aktørers praksis på alle stadier fra planlægning, over gennemførelse til opfølgning. Det er en opgave for en bred kreds af aktører, der primært har andre opgaver end fremme af ligestilling mellem kønnene.

De fleste lande, der praktiserer mainstreaming, benytter en to sporet strategi, hvor ligestilling er en hovedmålsætning for nogle specialister i ligestilling og tillige en accessorisk målsætning for alle offentlige myndigheder.

4. Se for en oversigt Blom, Ida og Anne Tranberg (red.): Nordisk lovoversigt. Viktige lover for kvinder ca. 1810-1980, Nordisk Ministerråd 1985.
5. Se generelt om handleevne og retsevne i europæisk kontraktret Hesselink, Martijn W: Capacity and Capability in European Contract Law, European Review of Private Law 2005 p. 491.
6. Gender Mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices, Strasbourg, May 1998, findes på www.coe.int/T/E/Human_Rights/equality/02._Gender_mainstreaming/

2.3.2 Private bestyrelser

I forhold til juridiske personer besluttede Stortinget i Norge i november 2003, at bestyrelser i børsnoterede selskaber fra 2006 skal bestå af minimum 40 pct. kvinder. Den daværende regering besluttede, at reglerne om kønsrepræsentation for de privat ejede almenaktieselskaber ikke skulle træde i kraft, hvis den ønskede kønsrepræsentation blev opnået frivilligt i løbet af 2005. Det skete imidlertid ikke. Så nu bliver selskabet tvangsopløst, hvis det ikke opfylder kravet.⁷

Til forskel fra Norge har Danmark ikke regler, der sikrer en afbalanceret kønssammensætning i private bestyrelser. Ligestillingsministeren har finansieret en undersøgelse, der viser, at kvinder udgør 22 pct. af medlemmerne i danske bestyrelser. Undersøgelsen er foretaget af Copenhagen Business School. Rapporten fra undersøgelsen⁸ giver et detaljeret billede af kvinders bestyrelsesrepræsentation i Danmark i dag i forskellige aldersgrupper, i sektorer, efter virksomhedsstørrelse og virksomhedsalder, i vækstorienterede virksomheder og eksportvirksomheder og i de nye regioner. Ligeledes beskrives væsentlige ændringer i kvinders bestyrelsesaktivitet fra 1997 til 2005.

Undersøgelsen bygger på oplysninger om alle aktie- og anpartsselskaber med en bestyrelse. I alt indgår 38.800 selskaber i undersøgelsen, hvoraf 30.600 er aktieselskaber og 8.200 er anpartsselskaber. De væsentligste konklusioner i rapporten er følgende:

- 22 pct. af bestyrelsesposterne er besat af kvinder.
- Fra 1997 til 2005 er kvinders andel af bestyrelsesposterne steget fra 21,1 pct. til 22 pct.
- I moderselskaber, hvor de vigtigste strategiske beslutninger sædvanligvis tages, er kvinders andel faldet fra knap 25 pct. i 1997 til under 22 pct. i 2005.
- 38 pct. af bestyrelserne har ingen kvindelige medlemmer.
- Kvinder er især underrepræsenteret i bestyrelserne i store virksomheder, hvor kun godt 11 pct. af bestyrelsesposterne er besat af kvinder. Til sammenligning er andelen af kvindelige bestyrelsesmedlemmer på knap 24 pct. i små virksomheder og godt 18 pct. i mellemstore virksomheder.
- 62 pct. af bestyrelserne i store virksomheder har ingen kvindelige medlemmer.
- Kvinder er underrepræsenteret på formandsposterne og især næstformandsposterne. Godt 19 pct. af formandsposterne og kun 10 pct. af næstformandsposterne er besat af en kvinde.
- Kvinder er underrepræsenteret i bestyrelserne i eksportvirksomheder i forhold til andre virksomheder.

7. Se om de norske regler Sundby, Anne Cathrine: Nye norske regler om representasjon av begge kjønn i allmennaksjeselskapers styre, Nordisk Tidsskrift for Selskabsret 2004 p. 173.

8. http://www.lige.dk/files/PDF/rapport_cbs_bestyrelser.pdf

2 Generelt om retssubjektivitet i forhold til mainstreaming

- 20 pct. af de medarbejdervalgte bestyrelsesmedlemmer er kvinder. Da kun store virksomheder har krav om medarbejdervalgte bestyrelsesmedlemmer, skal dette tal sammenlignes med kvinders andel af bestyrelsesposterne i store virksomheder på godt 11 pct.
- Kvinder under 35 år er overrepræsenteret i bestyrelserne i forhold til kvinder generelt. Af de bestyrelsesposter, der er besat af personer i alderen 25-34 år, tilhører 30 pct. kvinder.
- Kvinders andel på 30 pct. af bestyrelsesposterne for aldersgruppen 25-34 år gælder i både små, mellemstore og store virksomheder, men ikke i opstartsvirksomheder.
- Kvinder i alderen 35-44 år er den aldersgruppe, der har oplevet den største stigning i bestyrelsesrepræsentation fra 1997 til 2005.
- Kvinder er i højere grad repræsenteret i bestyrelserne i ældre virksomheder end i yngre virksomheder.
- De fleste bestyrelsesmedlemmer har kun én bestyrelsespost. Det gælder både kvinder og mænd. Mandlige bestyrelsesmedlemmer har dog i gennemsnit flere bestyrelsesposter end kvindelige bestyrelsesmedlemmer.
- På tværs af sektorer er der ikke væsentlig forskel i kvinders andel af bestyrelsesposterne, bortset fra energi- og forsyningssektoren, hvor kvinders andel kun er 7 pct.
- Kvinders bestyrelsesandel varierer ikke markant på tværs af regionerne. I Region Sjælland er 26 pct. af bestyrelsesposterne besat af kvinder, mens det kun gælder 21 pct. i Region Hovedstaden. I landets tre øvrige regioner er kvinders andel omkring 22 pct.

2.3.3 Offentlige udvalg mv.

Ligestillingslovens § 8 foreskriver,⁹ at offentlige udvalg, kommissioner og lignende, der er nedsat af en minister til at forberede fastsættelse af regler eller planlægning af samfundsmæssig betydning, bør have en ligelig sammensætning af kvinder og mænd. Udtrykket ligelig skal fortolkes således, at der bør arbejdes for reelt lige kønssammensætning i det omfang, det er muligt.

Der er dog ikke tale om et absolut krav, da udtrykket »bør« overlader et vist spillerum for fortolkning og konkret skøn.

Bestemmelsen i ligestillingslovens § 8 omhandler statslige udvalg mv. med væsentlige samfundsrelevante opgaver, også udvalg mv. nedsat i henhold til lov. Derimod falder udvalg med arbejdsopgaver af udelukkende administrativ og/eller teknisk karakter uden for loven. Udvalg, der efter lovgivningen har både administrative og regelforberedende opgaver, er omfattet af loven, medmindre arbejdet med regelforberedelsen er af underordnet eller begrænset betydning i forhold til de administrative opgaver.

Som eksempler på udvalg af samfundsmæssig betydning kan nævnes forberedelse af lovgivning og administrative forskrifter, der vil få indflydelse på borgernes levevilkår, eller som må anses at være af almen interesse. Desuden

9. Se nærmere Andersen, Agnete, Ruth Nielsen og Kirsten Precht: Ligestillingslovene med kommentarer, 5. udgave Bind I, Kbhvn. 2005.

er forberedelse af samfundsplanlægning, som vil få indflydelse på samfundets struktur eller regulere befolkningens levevis, eller som må anses for at være af almen interesse omfattet af loven. Alene udvalg af teknisk administrativ karakter kan være undtaget, og det vil kun i begrænset omfang være tilfældet. Ligestillingslovens §§ 8, 9 og 10 er, som nævnt, en videreførelse af udvalgsloven fra 1985, så dette synspunkt må stadigvæk være gældende.

Myndigheder eller organisationer, der skal stille forslag om et medlem af udvalg mv. som nævnt i § 8 skal efter ligestillingslovens § 9, stk. 1, foreslå både en kvinde og en mand. Hvis der skal stilles forslag om flere medlemmer, skal der foreslås lige mange kvinder og mænd og i tilfælde af ulige antal én mere af det ene køn end af det andet. Tilsvarende gælder, hvor myndigheden eller organisationen efter lovgivningen skal udpege medlemmer. Ministeren afgør, hvem der skal beskikkes som medlem, og skal i den forbindelse tilstræbe en ligelig køns sammensætning.

Myndigheden eller organisationen kan fravige bestemmelsen i ligestillingslovens § 9, stk. 1, hvis der foreligger særlige grunde. Myndigheden eller organisationen skal i så fald samtidig angive begrundelsen herfor. Hvis myndigheder og organisationer mv. ikke udpeger eller indstiller medlemmer i overensstemmelse med stk. 1, kan ressortministeren beslutte, at udvalget, kommissionen mv. kan fungere uden de pågældende medlemmer. Det samme gælder, hvis ministeren ikke kan acceptere en begrundelse i henhold til stk. 2 for at fravige bestemmelsen i stk. 1.

2.3.4 Offentlige bestyrelser og lignende

Bestyrelser, repræsentantskaber eller tilsvarende kollektiv ledelse i statslige forvaltningsmyndigheder bør efter ligestillingslovens § 11, stk. 1, have en ligelig sammensætning af kvinder og mænd.¹⁰ Bestyrelser, repræsentantskaber eller tilsvarende kollektiv ledelse for selvejende institutioner, interessentskaber, anpartsselskaber og aktieselskaber, der ikke kan henregnes til den offentlige forvaltning, bør efter ligestillingslovens § 11, stk. 2, så vidt muligt have en afbalanceret sammensætning af kvinder og mænd. Dette gælder, hvis udgifterne ved de selvejende institutioners virksomhed overvejende dækkes af statslige midler, eller hvis den overvejende del af selskabet ejes af staten. Ressortministeren kan beslutte, at § 11, stk. 1, skal gælde for de i stk. 2 nævnte institutioner og selskaber mv. Ressortministeren kan beslutte, at stk. 1 eller 2 skal gælde for nærmere angivne selvejende institutioner, interessentskaber,

10. Se nærmere Andersen, Agnete, Ruth Nielsen og Kirsten Precht: Ligestillingslovene med kommentarer, 5. udgave Bind I, Kbhvn. 2005.

anpartsselskaber og aktieselskaber, hvis udgifterne ved de selvejende institutioners virksomhed dækkes med over 50 pct. af statslige midler, eller hvis over 50 pct. af selskabet mv. ejes af staten. Ressortministeren kan endvidere beslutte, at stk. 1 eller 2 skal gælde for selskaber, der udøver virksomhed i henhold til koncession eller lignende offentlig godkendelse.

Reglerne om kønssammensætning ved besættelse af visse bestyrelsesposter i den statslige forvaltning i ligestillingslovens § 11, 12 og 13 omfatter statslige forvaltningsmyndigheder, der ledes af en bestyrelse, repræsentantskab eller tilsvarende kollektiv ledelse.

Ressortministeren skal efter ligestillingslovens § 13 hvert tredje år inden den 1. november indberette sammensætningen af de bestyrelser mv., der er omfattet af § 11, stk. 1, til ministeren for ligestilling. Bestyrelser mv., der er omfattet af § 11, skal efter anmodning give ressortministeren oplysninger om kønssammensætningen af bestyrelsen mv. Ressortministeren kan fastsætte nærmere regler for, hvordan og på hvilket tidspunkt disse oplysninger skal gives. Hvis der er tvivl om, hvorvidt en bestyrelse mv. som nævnt i § 11 er omfattet af indberetningspligten, træffer ressortministeren afgørelse herom.

2.4 Særlige ligestillingsorganer

Særlige ligestillingsorganer har også pligter vedrørende mainstreaming, og man kan diskutere, om det følger af ligebehandlingsdirektivets art. 8a, at der – udover at alle offentlige myndigheder i relation til beskæftigelsesområdet efter direktivets art. 1 er forpligtet til mainstreaming – desuden skal findes særlige organer til fremme af mainstreamingpligten i direktivets art. 1a og 8b, se nedenfor i afsnit 9.

3 EU-institutioner

3.1 EU-institutioners mainstreamingpligt efter art. 3, stk. 2, EF

Efter Amsterdam-Traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 har alle Kommissionens tjenestegrene, også de mest økonomisk orienterede som Indre Marked og Konkurrence DG'erne, klart pligt til at integrere køn i alle deres aktiviteter.

Pollack og Hafner-Burton undersøgte i slutningen af 1990'erne EU's mainstreamingpolitik på 5 områder: strukturfonde, beskæftigelse, udvikling,

konkurrence og forskning, og fandt, at generaldirektoratet for konkurrence var det mest negative over for mainstreaming, jf. følgende:¹¹

Not surprisingly, therefore, the DG for Competition is mentioned frequently by Commission officials as the most resistant of the Commission services to the gender-mainstreaming mandate. By contrast with the DGs examined above – where resistance to mainstreaming is relatively rare, and typically takes the form of under-staffing, under-budgeting, or insufficient training rather than active opposition – the DG for Competition has taken a principled stance against the integration of gender into its decision-making processes. Specifically, in response to a survey by the Equal Opportunities Unit, the DG argued that the Treaties provide no legal basis for it to take gender issues directly into account in its decisions.

Efter Amsterdam-Traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999 har alle Kommissionens tjenestegrene efter art. 3, stk. 2, EF – også de mest økonomisk orienterede som Indre Marked og Konkurrence DG'erne – klart både kompetence og pligt til at integrere køn i alle deres aktiviteter, og ligestilling mellem kvinder og mænd er efter art. 2 EF et af Fællesskabets mål, jf. foran i kap 4.

I Dory-sagen¹² argumenterede generaladvokaten for, at det gamle ligebehandlingsdirektiv fra 1976¹³ skulle fortolkes i lyset af mainstreamingpligten i art. 3 EF, der som nævnt kom ind i EF-Traktaten ved Amsterdam-Traktaten, der trådte i kraft 1. maj 1999.

3.2 EU-institutioners overvågning af Danmarks opfyldelse af EU-retlige mainstreamingpligter – særligt om beskæftigelsesområdet

På beskæftigelsesområdet er pligten til mainstreaming forankret i EU-retten, mens den på øvrige samfundsområder på nuværende tidspunkt er rent dansk. Direktivet om ligebehandling af kvinder og mænd ved handel med varer og tjenester¹⁴ indeholder ingen mainstreamingbestemmelse. Alle offentlige myndigheder i relation til beskæftigelsesområdet er efter ligebehandlingsdirektivets art. 1a og det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv art. 29 forpligtet til mainstreaming. Desuden skal arbejdsmarkedets organisationer og arbejdsgivere efter ligebehandlingsdirektivets¹⁵ art. 8b og det omarbejdede direktivs¹⁶

11. Pollack, Mark and Emilie Hafner-Burton: Mainstreaming Gender in the European Union, *Journal of European Public Policy* 2000 p. 432.

12. Sag C-186/01, Alexander Dory mod Tyskland, Saml 2003 I-2479, punkt 102-3.

13. 76/207/EØF.

14. 2004/113/EF.

15. 2002/73/EF.

16. 2006/54/EF.

art. 21 tilskyndes hertil, og der skal foregå en dialog om ligestilling med arbejdsmarkedets parter.

Ligebehandlingslovens § 1a implementerer den underliggende bestemmelse i ligebehandlingsdirektivets art. 1a, og skal derfor fortolkes EU-konformt. Desuden må det antages, at ligebehandlingsdirektivets art. 1a er direkte forpligtende for de pligtsubjekter, der efter EU-retten er offentlige myndigheder.

Det offentlige i relation til direkte anvendelighed er et bredt og uskarpt begreb. Det omfatter staten i alle dens roller (lovgiver, forvaltningsmyndighed, arbejdsgiver, mv.), kommuner, offentligt ejede selskaber og andre virksomheder, der er undergivet statslig myndighed eller kontrol, eller som har særlige beføjelser ud over dem, der følger af de regler, der finder anvendelse i forholdet mellem borgerne.¹⁷ En virksomheds status som offentlig eller privat kan skifte frem og tilbage over tid, fx som følge af køb og salg af aktier eller fordi virksomheden får en koncession for en periode.

4 Danske offentlige myndigheder

Ligebehandlingslovens § 1a (beskæftigelsesområdet) og ligestillingslovens § 4 (alle samfundsområder) forpligter offentlige myndigheder til mainstreaming. Mainstreamingpligten omfatter som nævnt myndighedsudøvelse over for borgerne, præstation af tjenesteydelser inden for forvaltningsområdet og den offentlige myndigheds egen personalepolitik.

Forbuddene mod forskelsbehandling pga. køn i ligeløns-, ligebehandlings- og ligestillingslovene forpligter også offentlige myndigheder.

4.1 Stat, kommuner og regioner

Offentlige myndigheder omfatter i hvert fald staten, kommuner og regioner, som alle klart er pligtsubjekter i relation til ligestillingslovens § 4 og ligebehandlingslovens § 1a.

4.2 Domstolene er ikke pligtsubjekter i ligestillingslovens § 4

Domstolene er ikke pligtsubjekter i ligestillingslovens § 4. De skal i almindelige civile sager forholde sig passivt afventende i forhold til parterne. Efter

17. Se sag 152/84, MH. Marshall mod Southampton and South West Hampshire Area Health Authority (Teaching), Saml 1986 s. 723, sag 103/88, Fratelli Costanzo SpA mod Milano kommune, Saml 1989 s. 1861, sag C-243/89, Kommissionen mod Danmark (Storebælt-sagen), Saml 1993 I-3353 og sag C-188/89, Foster mod British Gas, Saml 1990 I-3313.

forhandlingsprincippet tager domstolene kun stilling til de krav, parterne fremsætter for dem. Det er ikke en domstolsopgave at gå i spidsen og omforme samfundet i retning af mere ligestilling mellem kvinder og mænd.

4.3 Offentlige selvejende institutioner, interessentskaber, anpartsselskaber og aktieselskaber

Det er mere usikkert, om det samme gælder selvejende institutioner, interessentskaber, anpartsselskaber og aktieselskaber, hvis udgifter overvejende dækkes af offentlige midler, eller hvis den overvejende del af selskabet ejes af staten. Fortolkningen af ligestillingslovens § 11 om ligelig kønsrepræsentation i bestyrelser i selvejende institutioner, statslige aktieselskaber, mv. vil formentlig smitte af på fortolkningen af kredsen af pligtsubjekter i relation til ligestillingslovens § 4. Som eksempler på statslige forvaltningsmyndigheder, der anses for omfattet af lovens § 11, kan nævnes ATP-fonden, Lønmodtagernes Dyrtdisfond, Landbrugets fonde, Socialforskningsinstituttet, Copenhagen Business School (Handelshøjskolen i København) og Danmarks Forvaltningshøjskole.

På beskæftigelsesområdet beror besvarelsen af spørgsmålet på fortolkning af ligestillingslovens § 1a, der implementerer ligestillingsdirektivets art. 1a. I EU-retten er »staten« et vidt begreb, jf. foran. British Gas-sagen¹⁸ vedrørte et statsligt aktieselskab (British Gas Ltd, der efter privatisering af gasforsyningen i England i 1986 havde overtaget denne. British Gas fyrede kvinder, når de blev 60, og mænd, når de blev 65. Forskelsbehandlingen pga. køn strider mod ligestillingsdirektivets art. 5, men var på dommens tidspunkt lovlig efter den engelske Sex Discrimination Act. Problemet i sagen var derfor, om British Gas kunne anses for direkte forpligtet af ligestillingsdirektivet. Det blev besvaret bekræftende. EU-Domstolen udtalte:

17. Domstolen har desuden i dommen af 26. februar 1986 (Marshall, jf. ovenfor, præmis 49) statueret, at såfremt de retsundergivne i forhold til staten kan støtte ret på et direktiv, består denne mulighed, uanset i hvilken egenskab staten har handlet, dvs. som arbejdsgiver eller som offentlig myndighed. Det er i begge tilfælde væsentligt at hindre, at medlemsstaten kan forbedre sin retsstilling ved ikke at efterkomme fællesskabsretten.
18. Ud fra disse betragtninger har Domstolen i række sager statueret, at borgerne kunne støtte ret på ubetingede og tilstrækkelig præcise direktivbestemmelser over for organer eller enheder, som var undergivet statslig myndighed eller kontrol, eller som havde særlige beføjelser ud over dem, der følger af de regler, der finder anvendelse i forholdet mellem borgerne.

18. Sag C-188/89, Foster mod British Gas, Saml 1990 I-3313.

5 Private, der udfører opgaver for det offentlige

19. Domstolen har således statueret, at der kunne støttes ret på et direktivs bestemmelser over for afgiftsmyndigheder (dom af 19. januar 1982, Becker, jf. ovenfor, og dom af 22. februar 1990, EKSF mod konkursboet efter Acciaierie e Ferriere Busseni, sag C-221/88, Sml. s. I-495), lokalforvaltninger (dom af 22. juni 1989, Fratelli Costanzo mod Milano kommune, 103/88, Sml. s. 1839), forfatningsmæssigt uafhængige offentlige myndigheder, der har fået til opgave at opretholde den offentlige ro og orden (dom af 15. maj 1986, Johnston mod Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, sag 222/84, Sml. s. 1651), samt offentlige sundhedsmyndigheder (dom af 26. februar 1986, Marshall, jf. ovenfor).
20. Heraf følger, at et organ, som – uanset sin retlige organisationsform – ved en af staten udstedt retsakt har fået til opgave at yde offentlig servicevirksomhed under statens tilsyn, og som med henblik herpå har særlige beføjelser ud over dem, der følger af de regler, der finder anvendelse i forholdet mellem borgerne, i hvert fald hører til de organer, over for hvilke der kan støttes ret på de bestemmelser i et direktiv, der kan have direkte virkning.

5 Private, der udfører opgaver for det offentlige (udlicitering, koncessioner og lignende)

Offentlige myndigheders servicering af borgerne gennem præstation af tjenesteydelser bliver i et vist omfang varetaget af private, enten efter udlicitering eller ved at der gives private koncession til at varetage en opgave. I England bestemmes det i Gender Equality Duty Code of Practice England and Wales,¹⁹ at

The gender equality duty applies to those functions which are carried out through procurement as well as those which are carried out directly by the public authority itself. The procurement process is important to the effective implementation of the general duty because public authorities enter into large numbers of contracts with private and voluntary organisations for goods, works and services.

Hvis den offentlige myndighed selv varetager funktionen har den mainstreamingpligt efter ligestillingslovens § 4. Man kan spørge, om denne pligt forsvinder ved udlicitering/koncession, eller om den fortsat påhviler den offentlige ordregiver/koncessionsgiver, eller om den overtages af den økonomiske aktør, der har vundet kontrakten/koncessionen.

En privat leverandør, der efter aftale med en offentlig myndighed udfører en offentlig opgave, er som udgangspunkt alene bundet af den konkrete aftale om udførelse af opgaven og af de almindelige privatretlige og strafferetlige

19. http://www.eoc.org.uk/PDF/GED_CoP_Draft.pdf s. 46 ff.

regler, fx strlf § 152a om tavshedspligt for den, der udfører opgaver efter aftale med en offentlig myndighed, men ikke af forvaltningsloven, offentlighedsloven eller almindelige forvaltningsretlige grundsætninger. Inden for sociallovgivningen er der dog i § 43, stk. 2, i lov om retssikkerhed på det sociale område fastsat regler om, at forvaltningsloven og offentlighedsloven skal anvendes ved privates varetagelse af opgaver efter dele af sociallovgivningen. Persondataloven gælder også private.

En offentlig myndighed, der har kompetence til at varetage en bestemt opgave, kan ikke ved at overdrage opgaven til en privat frigøre sig fra sit offentligretlige ansvar for, at de forvaltningsretlige krav til opgavens udførelse opfyldes. Når den offentlige myndighed selv udfører opgaven, er den forpligtet til at overholde krav til sagsbehandlingen i fx forvaltningsloven og krav om offentlighed efter offentlighedsloven samt materielle krav om fx saglighed og lighed. De forvaltningsretlige pligter, der er tale om, er navnlig begrundet i hensynet til borgernes retssikkerhed og det offentliges (pressens) indsynsret i opgavevaretagelsen.

Ligestillingsloven er både en offentligretlig og en privatretlig lov. Hovedbestemmelsen i lovens § 2, der forbyder forskelsbehandling pga. køn, omfatter således klart private erhvervsvirksomheder, der tilbyder kvinder og mænd varer og tjenesteydelser på forskellige vilkår. Ordlyden af ligestillingslovens § 4, der som pligtssubjekter nævner offentlige myndigheder, forhindrer dog formentlig, at private virksomheder anses for direkte forpligtet af denne bestemmelse. Men den offentlige myndighed, der giver en serviceopgave i koncession eller udliciterer den, slipper ikke herved for sin mainstreamingpligt.

Ved den seneste ændring af ligestillingsloven i 2007 foreslog Dansk Kvindesamfund, at der skulle indføres pligt for offentlige myndigheder til ved udlicitering at kræve, at den vindende tilbudsgiver skal forholde sig aktivt til ligestillingslove og forpligte sig til at udforme en ligestillingspolitik. I høringsnotatet²⁰ udtalte Ligestillingsafdelingen, at ligestillingslovens § 4 giver mulighed herfor i overensstemmelse med udbudsreglerne.

Aftaleforholdet mellem ordregiveren og en privat økonomisk aktør kan være udformet helt konkret, eller man kan støtte sig på en standardaftale.

5.1 ABSERVICE 2003

ABService 2003²¹ er et 'agreed document', dvs. et aftaledokument, som er tiltrådt af repræsentanter for offentlige ordregivere, leverandører og Økono-

20. Bilag 2 til L 137 på

<http://www.folketinget.dk/doc.aspx?samling/20061/MENU/00000002.htm>

21. Findes på Udbudsportalen.dk, <http://www.udbudsportalen.dk/241854>

mi- og Erhvervsministeriet. ABSservice er en pendant på serviceområdet til AB92, der er en standardkontrakt på bygge- og anlægsområdet. Det skal medvirke til at hindre problemer og misforståelser omkring aftalen. ABSservice er tænkt som et bidrag til at fremme effektiviteten hos både ordregivere og leverandører af serviceydelser. Effektiviteten ventes fremmet dels ved den direkte ressourcebesparelse, der kan opnås ved at anvende ABSservice i stedet for at bruge kræfter på selv at udforme en kontrakt, dels ved den øgede konkurrence, som ventes at følge indirekte af muligheden for at benytte et kendt, klart og afbalanceret aftalegrundlag. Dokumentet er til frivilligt brug og finder kun anvendelse, hvis ordregiver og leverandør i det konkrete tilfælde vælger at benytte ABSservice helt eller delvis som aftalegrundlag mellem parterne.

I forbindelse med udarbejdelsen af ABSservice 2003 blev der nedsat flere arbejdsgrupper, bl.a. en arbejdsgruppe om forvaltningsmæssige forhold, der har afgivet en rapport herom.

Offentlige tjenesteydelseskontrakter over tærskelværdien (ca. 1,2 mio. dkr. for statslige kontrakter og ca. 1,8 mio. dkr. for kommunale kontrakter) i udbudsdirektivet²² er omfattet af dette direktiv. Alle offentlige kontrakter er, uanset kontraktværdien, omfattet af EF-Traktatens fri bevægelighedsregler og de almindelige EU-retlige principper om ligebehandling, proportionalitet og gennemsigtighed.²³

Arbejdsgruppen om forvaltningsmæssige forholds rapport indeholder fire forslag, som er optaget i ABSservices tillægsbestemmelser, idet de kun forventes at være relevante i særlige tilfælde:

5.1.1 Privat bistand til varetagelse af sagsoplysning eller anden forberedelse af sager

§ a i ABSservice 2003 lyder:

Den private leverandør, der efter aftale med en offentlig myndighed varetager sagsoplysning eller anden sagsforberedelse til brug for myndighedens afgørelse af forvaltningssager, skal videregive enhver oplysning, som den private leverandør i den forbindelse har indhentet eller modtaget, og som er af betydning for myndighedens afgørelse af sagen.

Stk. 2. Såfremt den private leverandør mundtligt modtager oplysninger vedrørende sagens faktiske omstændigheder, der er af betydning for sagens afgørelse, eller på anden måde bliver bekendt med sådanne oplysninger, skal leverandøren gøre notat om indholdet af oplysningerne. Dette gælder dog ikke, såfremt oplysningerne i øvrigt fremgår af sagens dokumenter.

22. 2004/18/EF.

23. Se nærmere Nielsen, Ruth: Udbud af Offentlige kontrakter, Kbhvn. 2005.

Kapitel 6. Mainstreamingaktører

I rapporten fra den arbejdsgruppe om forvaltningsmæssige forhold, der medvirkede ved forberedelsen af ABSERVICE 2003, fremhæves (s. 50), at Folketingets Ombudsmand har udtalt, at offentlige myndigheder ikke er afskåret fra at benytte private konsulentfirmaer eller anden form for privat bistand til sagsoplysningen. Men myndigheden må i givet fald sikre sig, at samtlige indhentede oplysninger videregives til myndigheden, således at de kan indgå umiddelbart i myndighedens afgørelse, og at dette gælder såvel skriftligt som mundtligt modtagne oplysninger. Det anføres på linje hermed i den forvaltningsretlige litteratur,²⁴ at det er en forudsætning for at anvende privat bistand til sagsoplysning, at sagens parter stilles retssikkerhedsmæssigt lige så betryggende, som hvis myndigheden selv eller en anden offentlig myndighed havde forestået sagsoplysningen.

Bestemmelsen i § a i ABSERVICE 2003 tager for det første sigte på tilfælde, hvor en privat varetager den sagsforberedelse, der går forud for en myndigheds udstedelse af en forvaltningsakt. Bestemmelsen tager for det andet sigte på tilfælde, hvor en privat varetager overvågning eller tilsyn med, at borgerne overholder gældende regler eller betingelser knyttet til konkrete tilladelser og lignende.

Bestemmelsen er derimod ikke relevant i tilfælde, hvor den private alene varetager faktisk forvaltningsvirksomhed som fx undervisning eller pleje- og pasningsopgaver. I sådanne tilfælde vil den private varetagelse af opgaven ikke ske med henblik på, at den ordregivende myndighed senere træffer afgørelse i sagen.

5.1.2 Saglighed mv. i opgavevaretagelsen

§ b i ABSERVICE 2003 lyder:

‘Den private leverandør har pligt til ved levering af ydelsen at overholde de almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger, der gælder for offentlige myndigheder, herunder retsgrundsætningerne om saglighed og lighed i forvaltningen.’

En offentlig myndighed, der overlader varetagelse af en af myndighedens opgaver til en privat, har fortsat ansvaret for, at lovgivningens krav til opgavens varetagelse, herunder mainstreamingpligten, opfyldes, herunder sådanne krav der følger af almindelige forvaltningsretlige retsgrundsætninger om saglighed og lighed.

24. Hans Gammeltoft-Hansen m.fl., Forvaltningsret, 2002, s. 487 f.

5.1.3 Inhabilitet

§ c i ABSERVICE 2003 lyder:

Leverandøren har pligt til at sikre, at ingen, der er inhabil i forhold til varetagelsen af den overdragne opgave eller dele heraf, deltager i varetagelsen af opgaven eller de dele af opgaven, den pågældende er inhabil i forhold til, jf. herved især forvaltningslovens §§ 3-6.

Leverandøren skal snarest underrette myndigheden, såfremt der foreligger forhold, som vil være egnede til at begrunde, at leverandøren eller en anden, som for leverandøren deltager i varetagelsen af den overdragne opgave eller en del heraf, er inhabil i forhold til den pågældende opgave eller dele heraf.

Forvaltningslovens regler om inhabilitet gælder for enhver, der medvirker ved behandlingen af de af forvaltningsloven omfattede afgørelsessager. Spørgsmålet om, hvorvidt lovens inhabilitetsregler omfatter private, der efter aftale med myndigheden deltager i behandlingen af sagen kan give anledning til tvivl. Bestemmelsen har til formål at sikre, at ingen, der er inhabil i forhold til en bestemt sag, deltager i behandlingen af sagen, uanset om den private leverandør kan antages at være omfattet af forvaltningsloven.

5.2 Arbejdsmarkedsstyrelsens udbudsvejledning 2007

Fra den 1. januar 2007 er der etableret 4 landsdækkende specialfunktioner, der skal varetage rådgivning, information, udvikling og opfølgning inden for hvert af områderne: Handicap, ligestilling, etnisk beskæftigelsesindsats og EURES (European Employment Services). Specialfunktionerne skal understøtte beskæftigelsesindsatsen i alle landets jobcentre og hos andre aktører.

Den statslige del af jobcentrene skal udbyde kontakt- og aktiveringsforløb for konkrete målgrupper. Arbejdsmarkedsstyrelsen har i januar 2007 lagt en udbudsvejledning på sit netsted som et værktøj til at gennemføre udbud trin for trin. Den indeholder også principperne for brugen af andre aktører (end stat og kommuner) i den aktive beskæftigelsesindsats og vejledning til tilbudsgivere. Vejledningen skal understøtte det statslige og kommunale samarbejde om brugen af andre aktører i jobcentrene og sikre en ensartet tilgang til gennemførelse af udbud. Arbejdsmarkedsstyrelsen skal som andre offentlige myndigheder efter ligestillingslovens § 4 kønsmainstreame alle sine aktiviteter. Det har ikke sat sig synlige spor i udbudsvejledningen.

6 Arbejdsgivere og andre arbejdsmarkedsaktører

Offentlige myndigheder på beskæftigelsesområdet har pligt til at tilskynde arbejdsgivere og andre arbejdsmarkedsaktører til at fremme ligestilling.

6.1 Arbejdsgivere

Ligebehandlingsdirektivets art. 8b, stk. 3 og 4, bestemmer:

- ‘3. Medlemsstaterne tilskynder i overensstemmelse med national lovgivning, kollektive aftaler eller praksis arbejdsgiverne til på organiseret og systematisk vis at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd på arbejdspladsen.
4. Med henblik herpå bør arbejdsgiverne tilskyndes til med jævne mellemrum at udarbejde hensigtsmæssig information til arbejdstagerne og/eller deres repræsentanter om ligebehandling af kvinder og mænd i virksomheden.
Denne information kan omfatte statistikker over andelen af mænd og kvinder på de forskellige organisationstrin og eventuelle foranstaltninger for at forbedre situationen i samarbejde med arbejdstagerrepræsentanterne.’

Ligebehandlingsdirektivets art. 8b er ikke eksplicit implementeret i dansk ret.²⁵ Bestemmelsen forpligter kun til at tilskynde arbejdsgiverne til mainstreaming, ikke til at pålægge dem en egentlig pligt hertil. Reglerne i ligelønsloven om kønsopdelt lønstatistik kan formentlig ses som et eksempel på tilskyndelse i ligebehandlingsdirektivets art. 8b, stk. 3 og 4’s betydning.

Diskriminationsforbuddene i ligebehandlingsloven, ligelønsloven og ligestillingsloven forpligter arbejdsgivere, både private og offentlige. Udbydere af arbejdsmarkedspension er også forpligtede af ligelønsreglerne.

EU-direktiverne om ligestilling er – som andre direktiver – ikke direkte forpligtende for private arbejdsgivere, men derimod for offentlige arbejdsgivere i den udstrækning, de er tilstrækkeligt præcise. EU-Domstolen synes ikke at stille særligt høje krav til præcisionen, se fx Johnston-sagen,²⁶ hvor den ret vage bestemmelse i ligebehandlingsdirektivets art. 6²⁷ blev anset for direkte anvendelig.

6.2 Arbejdsmarkedsorganisationer

Ligebehandlingsdirektivets art. 8b, stk. 1 og 2 bestemmer:

25. Se Beskæftigelsesministeriets notat til Folketingets Europaudvalg om besvarelse af åbningsskrivelsen på <http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/760799a5/06401.pdf>
26. Sag 222/84, Marguerite Johnston mod The Chief Constable of the Royal Ulster Constabulary, Saml 1986 s. 1651.
27. Bestemmelsen lyder: Medlemsstaterne indfører i deres nationale retsorden de nødvendige bestemmelser for at enhver person, der mener sig krænkede ved at princippet om ligebehandling som anført i artikel 3, 4 og 5 tilsidesættes i forhold til den pågældende, kan gøre sine rettigheder gældende for retslige instanser efter eventuelt at have indbragt sagen for andre kompetente instanser.

1. Medlemsstaterne træffer i overensstemmelse med nationale traditioner og national praksis passende foranstaltninger for at tilskynde til dialog mellem arbejdsmarkedets parter med henblik på at fremme ligebehandling, herunder gennem tilsyn med praksis på arbejdspladserne, kollektive overenskomster, regler for god opførsel, forskning eller udveksling af erfaringer og god praksis.
2. Når det er i overensstemmelse med nationale traditioner og national praksis, tilskynder medlemsstaterne arbejdsmarkedets parter til, uden at det anfægter disses autonomi, at fremme ligestillingen mellem mænd og kvinder og til på passende niveau at indgå aftaler indeholdende regler om forbud mod forskelsbehandling på de i artikel 1 anførte områder, som falder ind under kollektive overenskomstforhandlinger. Sådanne aftaler skal overholde mindstekravene i dette direktiv og de relevante nationale gennemførelsesforanstaltninger.'

Forbud mod forskelsbehandling forpligter tillige enhver, der træffer beslutning om medlemskab af og deltagelse i en arbejdstager- eller arbejdsgiverorganisation. For så vidt angår kønsligestilling fremgår sidstnævnte regel af det ændrede ligebehandlingsdirektiv fra 2002,²⁸ der blev implementeret i Danmark i 2006. Ligestillingsloven forpligter »enhver arbejdsgiver, myndighed eller organisation«.

De kollektive overenskomster er også bundet af ligestillingslovene, idet de ikke kan fraviges ved kollektiv overenskomst.

6.3 Arrangører af erhvervsuddannelse og lignende

Efter ligebehandlingslovens § 5 gælder forbuddet mod forskelsbehandling tillige enhver, der driver erhvervsvejledning, erhvervsuddannelse, erhvervs-mæssig videreuddannelse og omskoling, og enhver, der anviser beskæftigelse. Disse grupper er ikke eksplicit nævnt i mainstreamingreglerne, men hvis de er offentlige myndigheder, vil de være omfattet af ligebehandlingslovens § 1a og ligestillingslovens § 4.

6.4 Personer, der kontrollerer adgang til selvstændigt erhverv

Forbuddet mod forskelsbehandling gælder enhver, der fastsætter bestemmelser og træffer afgørelse om adgang til at udøve selvstændigt erhverv eller erhvervmæssig beskæftigelse.

28. 2002/73/EF.

7 Erhvervsmæssige aktører uden for arbejdsmarkedet

Ligestillingslovens § 2 om forbud mod forskelsbehandling forpligter²⁹

- 1) enhver arbejdsgiver, myndighed og organisation inden for offentlig forvaltning og almen virksomhed, og
- 2) myndigheder og organisationer og alle personer, som leverer varer og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden både inden for den offentlige og private sektor, herunder offentlige organer, og som tilbydes uden for privat- og familielivet, samt transaktioner i den forbindelse.

Det har derfor stor betydning for, hvor bred en kreds af pligtsubjekter der er forpligtet til at mainstreame, i hvilken udstrækning en mainstreamingpligt kan anses for indeholdt i forbud mod forskelsbehandling pga. køn.

Ligestillingsloven forpligter private erhvervsvirksomheder, når de handler med varer og tjenester.

8 Andre

I privat- og familielivet gælder ingen mainstreamingpligt. Arveladere kan fx selv bestemme, om de vil tage hensyn til køn, og i givet fald hvordan ved brug af deres testationskompetence.

9 Særlige ligestillingsorganer – pådriverrolle og håndhæverrolle

Man kan som nævnt diskutere, om det følger af ligebehandlingsdirektivets art. 8a, at der – ud over at alle offentlige myndigheder i relation til beskæftigelsesområdet efter direktivets art. 1 er forpligtet til mainstreaming – desuden skal findes særlige organer til fremme af mainstreamingpligten i direktivets art. 1a og 8b. Ligebehandlingsdirektivets art 8 a bestemmer:

1. Medlemsstaterne udpeger et eller flere organer til fremme, evaluering og overvågning af, samt til støtte for ligebehandling af kvinder og mænd uden forskelsbehandling på grund af køn. Sådanne organer kan indgå som en del af institutioner, der på nationalt plan har til opgave at forsvare menneskerettighederne eller beskytte enkeltpersoners rettigheder.

29. Efter ændringen i sommeren 2007, se lov nr. 434 af 11. maj 2007.

9 Særlige ligestillingsorganer – pådriverrolle og håndhæverrolle

2. Medlemsstaterne sikrer, at disse organer også har kompetence til:
 - a) at bistå ofre for forskelsbehandling i forbindelse med deres klager over forskelsbehandling, uden at det berører de rettigheder, ofrene, foreningerne, organisationerne og andre juridiske personer, jf. artikel 6, stk. 3, har
 - b) foretage uafhængige undersøgelser af forskelsbehandling
 - c) offentliggøre rapporter og fremsætte henstillinger om spørgsmål vedrørende forskelsbehandling.

I Beskæftigelsesministeriets høringsnotat³⁰ vedrørende implementeringen af det ændrede ligestillingsdirektiv³¹ siges det

LO, AC og CFU finder, at der ikke er etableret de nødvendige organer til at varetage overvågning mv., bl.a. fordi de nuværende forskningscentre ikke er permanente, og da de heller ikke har bemyndigelse til at fremsætte henstillinger vedr. forskelsbehandling. LO og AC opfordrer til, at der snarest oprettes et bredt sammensat og uafhængigt organ til at løfte opgaven, der er bestemt i direktivets artikel 8 a. ...

Kommentar: Ministeriet har videregivet disse bemærkninger til Ligestillingsafdelingen, hvis vurdering er, at der ikke er behov for nye ligestillingsorganer.

Ligestillingsafdelingen bemærker, at der er mange aktører, organer og institutioner i Danmark, der arbejder med ligestilling, herunder både permanent og ad hoc, blandt andet universiteterne, Institut for Menneskerettigheder, Socialforskningsinstituttet, KVINFO og Ligestillingsnævnet. Der bliver udført uafhængig forskning, og implicit i sådanne undersøgelser/ forskningsdokumenter kan ligge henstillinger, som vil kunne blive genstand for politiske overvejelser, ligesom Ligestillingsnævnets afgørelser har givet anledning til ny regelfastsættelse. I ændringsdirektivet opregnes en række opgaver, som landene skal varetage i ligestillingsarbejdet, men der stilles ikke krav om, at alle opgaver skal løses i samme organ. De allerede eksisterende organer vurderes at varetage de arbejdsopgaver. Kommissionen har ved et uformelt møde med medlemslandene om implementering af direktivet i juli 2005, hvor den danske repræsentation i Bruxelles var til stede, bekræftet dette og givet udtryk for, at det er den konkrete varetagelse af de i direktivet beskrevne arbejdsopgaver, der er afgørende for, om direktivet er korrekt implementeret, og at det er ligegyldigt om der er et eller flere organer ...

Ligestillingsnævnet kan behandle klager over overtrædelse af diskriminationsforbuddet i ligestillingsloven, ligelønsloven, ligestillingsloven, barselloven, lov om ligestilling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sikringsordninger og lov om børnepasningsorlov. Derudover er ligestillingsdirektivets art. 8a ikke implementeret i Danmark ved oprettelse af særlige ligestillingsorganer. Under behandlingen af ændringsforslaget til ligestillingsloven i 2005 blev beskæftigelsesministeren spurgt, om mini-

30. Se L 17 på <http://www.folketinget.dk/?/samling/20061/MENU/00000002.htm>

31. 2002/73/EF.

Kapitel 6. Mainstreamingaktører

steren agter at tage yderligere initiativer for at opfylde artikel 8b i direktiv 2002/73/EF. Ministeren svarede:³²

‘Ifølge direktivets artikel 8 b skal der træffes passende foranstaltninger for at tilskynde arbejdsmarkedets parter til dialog for at fremme ligebehandling.

Samtidig tilskyndes parterne til at indgå aftaler på passende niveau om forbud mod forskelsbehandling, og arbejdsgiverne tilskyndes til at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd på arbejdspladsen.

Bestemmelsen kræver ikke lovændring. Der er ikke i Danmark tradition for lovimplementering af bestemmelser af den karakter, idet der ikke er tale om en egentlig forpligtelse. Det er traditionelt vurderingen, at den danske model lever op til målsætningen i bestemmelsen. Det ligger netop i den danske model at sikre en sådan dialog med henblik på at fremme ligebehandling mellem arbejdsmarkedets parter og med arbejdsmarkedets parter.’

I en åbningsskrivelse af 21. marts 2007 har Kommissionen gjort gældende, at Danmark ikke har gennemført en række bestemmelser i ligebehandlingsdirektivet korrekt, bl.a. art. 8a og 8b.³³ Regeringen har i sin besvarelse af Kommissionens åbningsskrivelse anført, at den er af den opfattelse, at ligebehandlingsdirektivet er gennemført korrekt i dansk ret. Hvis Kommissionen fastholder sin opfattelse, kan den sende en begrundet udtalelse, og hvis Danmark fortsat ikke implementerer direktivet på en måde, Kommissionen anser for korrekt, kan den anlægge traktatkrænkelssag mod Danmark efter art. 226 EF.

10 Rettighedssubjekter

Hvem der er rettighedssubjekter, er en refleks af reglernes materielle anvendelsesområde og afgrænsningen af, hvem der er pligtsubjekter. Rettigheds-subjekter kan som nævnt underopdeles i interessesubjekter, påtalesubjekter og dispositionssubjekter.

Ligebehandlingsdirektivet har den erhvervsaktive del af befolkningen som rettighedssubjekter. Art. 6 i det omarbejdede direktiv om ligebehandling af kvinder og mænd i forbindelse med beskæftigelse og erhverv³⁴ bestemmer, at den beskyttede personkreds i relation til bestemmelser om ligebehandling

32. <http://www.folketinget.dk/doc.aspx?samling/20061/MENU/00000002.htm>

33. Se Beskæftigelsesministeriets notat til Folketingets Europaudvalg om besvarelse af åbningsskrivelsen på

<http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/760799a5/06401.pdf>

34. 2006/54/EF.

med hensyn til social sikring omfatter den erhvervsaktive del af befolkningen, herunder selvstændigt erhvervsdrivende, arbejdstagere, der midlertidigt er uden arbejde på grund af sygdom, svangerskab og fødsel, ulykke eller ufri-villig arbejdsløshed, og personer, der søger arbejde, pensionerede og invalide arbejdstagere samt disse arbejdstageres ydelsesberettigede pårørende, i overensstemmelse med national lovgivning og/eller praksis.

Ligestillingslovens § 4 beskytter som udgangspunkt alle, ikke kun erhvervsaktive. Det gælder i hvert fald i rollen som interessesubjekt. Hvem der kan fungere som påtalesubjekt, beror på procesreglerne, se herom nedenfor i kap. 7.

Retsmidler og håndhævelse

1 Indledning

De specifikke mainstreamingregler indeholder ingen særlige proces- eller sanktionsregler. Det betyder imidlertid ikke, at der ingen håndhævelses- eller sanktionsregler er. Som det fremgår af kap. 3, er mainstreamingpligt til en vis grad indeholdt i regler, der forbyder kønsdiskrimination, og i andre retlige standarder som fx markedsføringslovens § 1, der forpligter erhvervsvirksomheder til at handle i overensstemmelse med god markedsføringsetik.

For så vidt angår den mainstreamingpligt, der er indeholdt i forbuddene mod kønsdiskrimination, gælder hele det ganske omfattende sæt ligestillings-specifikke håndhævelsesregler, der findes vedrørende diskriminationsforbud.

For så vidt angår mainstreamingpligt omfattet af markedsføringslovens § 1 gælder de håndhævelsesregler vedrørende denne bestemmelse, markedsføringsloven indeholder. Tilsvarende gælder for mainstreamingforpligtelser omfattet af den forvaltningsretlige lighedsgrundsætning de håndhævelsesregler vedrørende denne bestemmelse, der følger af den almindelige forvaltningsret.

For så vidt angår en hvilken som helst form for mainstreamingpligt gælder desuden retssystemets almindelige regler om retligt ansvar, navnlig de erstatningsretlige regler. Den almindelige ansvarsstandard (bonus pater-målestokken) har givet anledning til en del kritik for ikke at være velegnet til at integrere begge køn ligeværdigt.

Det er vigtigt, at man ikke slutter fra fraværet af specifikke mainstreamingsanktioner og håndhævelsesregler til, at pligt til mainstreaming ikke kan håndhæves juridisk eller ikke har noget med håndhævelsesmuligheder at gøre. De regler, der åbner mulighed herfor, er dog spredt rundt i retssystemet og i flere tilfælde uklare.

I det følgende fremdrages først nogle generelle træk vedrørende betydningen af, om en pligt er baseret på EU-ret.¹ Næsten alle diskriminationsforbud i Danmark er baseret på EU-ret. Det samme gælder mainstreamingpligt på beskæftigelsesområdet, jf. foran i kap. 4, men ikke den generelle regel i ligestillingslovens § 4, der er »rent« dansk.

Derefter behandles domstole, klageorganer og lignende. Herefter diskuteres procesformer, herunder, om – og i givet fald hvordan – de pr 1. januar 2008 gældende regler om gruppesøgsmål kan benyttes til at håndhæve mainstreamingregler. Derefter gennemgås sanktionsmuligheder.

2 Forholdet mellem EU-ret og dansk ret

Mainstreamingpligt efter ligebehandlingslovens § 1a og stort set alle diskriminationsforbud, herunder den mainstreamingpligt, der er indeholdt i diskriminationsforbud, hviler på EU-regler, mens mainstreamingpligten i ligestillingslovens § 4 indtil videre er en rent dansk regel. Det har derfor betydning, hvilken rolle den EU-retlige baggrund har for håndhævelsen.

Spørgsmål om håndhævelse i medlemslandene af EU-sikrede rettigheder er på EU-rettens nuværende udviklingstrin i høj grad et nationalt anliggende, men EU-retten opstiller dels nogle generelle principper, dels i stigende grad punktvis i direktiver mere specifikke krav.

Alle EU- og EØS-lande har ratificeret EMRK, der – i hvert fald siden ERT-dommen² – udgør en integreret del af EU-retten. I ERT-sagen antog EU-Domstolen, at når en medlemsstat påberåber sig bestemmelser i EF-Traktaten om hensyn til den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller den offentlige sundhed for at begrunde bestemmelser, som kan begrænse den fri udveksling af tjenesteydelser, skal denne begrundelse fortolkes i lyset af de almindelige retsgrundsætninger, navnlig grundrettighederne. De nationale bestemmelser kan derfor kun omfattes af undtagelserne i de nævnte bestemmelser, såfremt de er i overensstemmelse med de grundrettigheder, som Domstolen skal beskytte. I sagen var der tale om bestemmelser på fjernsyns-

1. Se generelt om procesrettens udvikling Lindblom, Per Henrik: *Progressiv Process*, Uppsala 2000 og Wilhelmsson, Thomas: *Senmodern Ansvarsrett*, Helsinki 2005 s. 29 ff.
2. Sag C-260/89, ERT, Elliniki Radiophonia Tileorassi Anonimi Etairia og Panellinia Omospondia Syllogon Prossopikou Ert mod Dimotiki Etairia Pliroforissis og Sotirios Kouvelas og Nicolaos Avdellas m.fl., Saml 1991 I-2925.

området. Det indebærer, at de relevante bestemmelser i EMRK i forhold til ERT-sagen især var EMRK art. 10 om ytringsfrihed.

I forhold til det emne, der diskuteres i dette kapitel, er det navnlig EMRK art. 6, der er relevant. EMRK art. 6 foreskriver, at enhver har ret til en retfærdig og offentlig rettergang inden en rimelig frist for en uafhængig og upartisk domstol. Efter EMRK art. 13 skal der anvendes effektive sanktioner. Art. 47 i EU's Charter om grundlæggende rettigheder fra 2000 gentager og forstærker kravene i EMRK art. 6 og art. 13.

I løbet af 1980'erne og begyndelsen af 1990'erne udviklede EU-Domstolen en ganske vidtgående praksis om effektiv judiciel beskyttelse. Sammenfattende fremgår det af EU-Domstolens praksis,³ at den med støtte i art. 10 EF kræver tre generelle principper respekteret ved medlemslandenes valg af sanktioner og procesformer. Disse skal:

- være ækvivalente eller ligeværdige med dem, der benyttes i national ret for retsbrud af tilsvarende art og grovhed (ækvivalens- eller ikke-diskriminationsprincippet)
- være effektive og afskrækkende (effektivitetsprincippet)
- stå i rimelig forhold til overtrædelser (proportionalitetsprincippet).

I det følgende inddrages en vurdering af, om de danske håndhævelsesmuligheder vedrørende EU-baserede pligter lever op til disse principper.

3 Domstole, klageorganer og lignende

3.1 Adgang til en domstol

I Johnston-sagen fastslog EU-Domstolen, at der skal være adgang til domstolsprøvelse i ligestillingsager. Det gælder både i diskriminationssager og eventuelle retssager om mainstreaming. De krav, der følger af EMRK, og som blev fastslået af EU-Domstolen i Johnston-sagen, må anses for opfyldt i dansk ret, hvor enhver, der har retlig interesse heri, kan anlægge retssag ved de almindelige domstole.

Johnston-sagen angik politiet i Nordirland. På grund af uroligheder, herunder en række drab på politifolk, blev det besluttet at bevæbne politiet i Nordirland i 1980. Samtidig blev det besluttet ikke at bevæbne kvindelige betjente. Johnston var en kvindelig betjent, der i en årække forud for 1980 hav-

3. Se nærmere Neergaard, Ulla og Ruth Nielsen: EU Ret, Kbhvn. 2005 kap. 6.

de fungeret tilfredsstillende. Hun var ansat på 3-årige kontrakter, som hun plejede at få fornyet. I 1980 blev hendes kontrakt ikke fornyet under henvisning til, at politiet skulle bevæbnes, og at man ikke ville have bevæbnede kvinder. Beslutningen om ikke at bevæbne kvinder blev begrundet med forskellige hensyn, bl.a. at bevæbnede kvindelige betjente ville udgøre en risiko for statens sikkerhed, idet det måtte antages, at nordirske terrorister ville overfalde kvindelige betjente (i højere grad end mandlige) og tilegne sig deres våben, hvorved statens sikkerhed ville blive bragt i fare. Beslutningen om ikke at ansætte kvinder af hensyn til statens sikkerhed blev truffet administrativt. Holdbarheden af dette skøn mht., hvad statens sikkerhed krævede, kunne efter de nationale regler ikke efterprøves af domstolene.

Der blev stillet en række spørgsmål til EU-Domstolen. Den blev bl.a. spurgt, om det følger af ligebehandlingsdirektivets⁴ art. 6, der foreskriver, at enhver, der føler sig krænket ved overtrædelse af ligebehandlingsprincippet, skal have adgang til retlig prøvelse, at Johnston havde ret til juridisk prøvelse af, om det var nødvendigt af hensyn til statens sikkerhed at afskære hende fra jobbet.

Om dette spørgsmål udtalte Domstolen, at art. 6 i ligebehandlingsdirektivet er udtryk for et generelt princip, der også har fundet udtryk i EMRK art. 6 og 13 og i Europa-Parlamentets, Rådets og kommissionens fælleserklæring af 5.4.1977 om de grundlæggende rettigheder.⁵

Den engelske regering hævdede, at der måtte gælde et generelt ordre public-forbehold over for ligebehandlingsprincippet parallelt med ordre public-forbeholdet i bl.a. art. 39, stk. 3, EF vedrørende arbejdskraftens frie bevægelighed. Dette synspunkt blev underkendt, men Domstolen accepterede, at hensynet til ordre public kan indgå i den samlede vurdering, der ligger til grund for afgørelsen af, om køn kan anses for en ægte jobkvalifikation, således at jobbet kan undtages fra ligebehandlingsprincippet efter ligebehandlingsdirektivets art. 2, stk. 2. Det tilkommer den nationale domstol at efterprøve det konkrete skøn. EU-Domstolen mindede om, at proportionalitetsprincippet skal respekteres. Hvis det ud fra en samlet bedømmelse skønnes nødvendigt at undlade at bevæbne kvinder og derfor holde dem borte fra visse funktioner i politiet, følger det af proportionalitetsprincippet, at de konsekvenser, der drages heraf, skal stå i rimeligt forhold til det mål, man vil opnå. Det er muligt, at målet kunne nås ved hensigtsmæssig fordeling af arbejdsopgaverne, uden at man berøvede kvinder jobbet.

4. 76/207/EF.

5. EFT 1977 C 103 s. 1.

Domstolen antog, at ligebehandlingsdirektivets art. 6 indeholder en direkte anvendelig regel, der berettiger den berørte til adgang til juridisk kontrol, og bestemmelsen blev, som det fremgår af foranstående, fortolket som udslag af samme princip som art. 6 i EMRK.

3.2 Adgang til de almindelige domstole

I Danmark findes ikke forvaltningsdomstole. Påstande om overtrædelse af en hvilken som helst ligestillingsregel, herunder en regel, der foreskriver mainstreamingpligter, kan prøves ved de almindelige domstole efter retsplejelovens almindelige regler om den civile retspleje.

3.3 Det arbejdsretlige processystem

Arbejdsmarkedet udgør et nøgleområde for kønsligestilling. Det gælder både i forhold til diskrimination og mainstreaming. I Danmark er håndhævelsen af arbejdsretlige regler spredt på forskellige typer afgørelsesorganer.

Hvis en sag ikke hører under det fagretlige system, behandles den ved de almindelige domstole og evt. ved særlige klagenævn som Ligestillingsnævnet vedrørende kønsligestilling. Ligestillingsnævnets kompetence i fagretlige sager svarer til de almindelige domstoles, jf. ligestillingslovens § 19, stk. 2, der svarer til arbejdsretslovens § 11, stk. 2.

Den kollektive arbejdsret håndhæves næsten udelukkende i det fagretlige system. Den vigtigste retsvirkning af, at et ligestillingsdirektiv helt eller delvis implementeres ved kollektiv overenskomst, er, at håndhævelsen i den udstrækning, en kollektiv overenskomst finder anvendelse, dermed flyttes fra de almindelige domstole/særlige nævn (Ligestillingsnævnet) over i det fagretlige system.

I den udstrækning det fagretlige system benyttes til at håndhæve EU-regler, fx fordi disse er gennemført i dansk ret ved kollektiv overenskomst, skal almindelige EU-retlige principper om proces- og sanktionsspørgsmål respekteres. Det er der taget hensyn til i de seneste overvejelser om reform af det arbejdsprocesretlige system, se nedenfor.

Den 21. december 2006 nedsatte beskæftigelsesministeren et udvalg, der skulle komme med forslag til en revision af arbejdsretsloven. Drøftelserne tog udgangspunkt i en skitse til ændring af arbejdsretsloven, som DA og LO havde udarbejdet i fællesskab, først og fremmest med henblik på at forankre de faglige voldgiftsretter i loven. Den 22. maj 2007 afgav udvalget sin be-

tænkning.⁶ Der var enstemmig tilslutning til skitsen fra DA og LO om at indsatte et nyt kapitel om de faglige voldgiftsretter i arbejdsretsloven for derved at understrege disses domstolskarakter og samtidig sikre, at de opfylder alle krav til retlige instanser, herunder kravene i EMRK art. 6 om, at tvister vedrørende borgerlige rettigheder og forpligtelser skal afgøres i offentlige møder af uafhængige og upartiske domstole oprettet ved lov. Hvis resultatet bliver en ændring af arbejdsretsloven i overensstemmelse med skitsen, vil den komme til at indeholde regler om håndteringen af stort set alle kollektivarbejdsretlige uoverensstemmelser, der har karakter af retskonflikter, og dermed bidrage til, at de faglige voldgiftsretter også fremover vil være et centralt element i den danske model.

3.4 Klageadgang og tilsyn i den offentlige sektor

Der er i den offentligretlige lovgivning etableret et ganske stort antal særlige klage- eller tilsynsmyndigheder, som på bestemte områder behandler klager over eller fører tilsyn med offentlige myndigheders opgavevaretagelse. Endvidere fører ethvert ministerium et vist tilsyn med forvaltningen af de sagsområder, der henhører under dets ressort. Der følger endvidere af den almindelige ulovbestemte regel om administrativ rekurs en adgang til at klage over en underordnet myndighed til en overordnet myndighed.

3.4.1 Folketingets Ombudsmand

Folketingets Ombudsmand fører kontrol med den offentlige forvaltning. Det fremgår af § 7, stk. 1, i lov om Folketingets Ombudsmand, at ombudsmandens virksomhed omfatter alle dele af den offentlige forvaltning. Uden for Folketingets Ombudsmands kompetence falder således som udgangspunkt institutioner, selskaber mv., der er organiseret på privatretligt grundlag, uanset om den private institution m.v. måtte udøve offentlig forvaltningsvirksomhed efter aftale med en offentlig myndighed. Det fremgår endvidere af § 8 i lov om Folketingets Ombudsmand, at ved bedømmelsen af den del af den offentlige forvaltning, der er kommunal, skal ombudsmanden tage hensyn til de særlige vilkår, hvorunder det kommunale styre virker.

3.4.2 Klager over kommuner og regioner

Ifølge § 1 i lov om regional statsforvaltning blev der til varetagelse af den regionale statslige forvaltning den 1. januar 2007 oprettet fem statsforvaltninger, der benævnes:

6. Betænkning 1489/2007, på www.bm.dk

- Statsforvaltningen Nordjylland
- Statsforvaltningen Midtjylland
- Statsforvaltningen Syddanmark
- Statsforvaltningen Sjælland
- Statsforvaltningen Hovedstaden

Loven om kommunernes styrelse indeholder regler om klager over kommunerne i kap. VI om Statsforvaltningens tilsyn og kap. VII om Indenrigs- og sundhedsministerens tilsyn.

Tilsynet med kommunerne varetages af statsforvaltningen i den region, hvori kommunen er beliggende, jf. § 47, stk. 1 i kommunestyrelsesloven. Efter kommunestyrelseslovens § 48 fører Statsforvaltningen tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber, jf. § 60, overholder den lovgivning, der særligt gælder for offentlige myndigheder. Statsforvaltningen fører ikke tilsyn med, at kommunerne og kommunale fællesskaber, jf. § 60, overholder ansættelsesretlige regler. Statsforvaltningen fører heller ikke tilsyn, i det omfang særlige klage- eller tilsynsmyndigheder kan tage stilling til den pågældende sag. Statsforvaltningen beslutter, om der er tilstrækkeligt grundlag for at rejse en tilsynssag.

For så vidt angår kommuners overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling i ligestillingslovens § 2 er Ligestillingsnævnet kompetent til at behandle klager. Statsforvaltningen kan derfor ikke behandle sådanne klager. For så vidt angår mainstreaming, er der ikke noget særligt klageorgan, der har kompetence. Statsforvaltningen kan derfor behandle klager over en kommunes manglende opfyldelse af sin mainstreamingpligt efter kommunestyrelseslovens § 47. Som omtalt foran i kap. 3 er der et nært samspil mellem forbud mod forskelsbehandling og mainstreaming. Det er der ikke taget højde for i klagesystemet, hvor Ligestillingsnævnet har kompetence vedrørende klager over forskelsbehandling, men ikke vedrørende klager over mangelfuld mainstreaming, og statsforvaltningen har kompetence vedrørende klager over mangelfuld mainstreaming, men ikke vedrørende klager over en kommunes forskelsbehandling.

Undlader en kommunalbestyrelse at udføre en foranstaltning, som den efter lovgivningen har pligt til at udføre, kan statsforvaltningen efter kommunestyrelseslovens § 50 b pålægge de medlemmer af kommunalbestyrelsen, som er ansvarlige for undladelsen, tvangsbøder. Et medlem kan ikke unddrage sig ansvar ved at undlade at stemme.

Statsforvaltningens afgørelser om anvendelse af de foranstaltninger, der er nævnt i §§ 50 a-50 d, kan af de organer eller medlemmer, foranstaltningen er rettet imod, indbringes for indenrigs- og sundhedsministeren. Indenrigs- og

sundhedsministeren kan af egen drift tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser, som statsforvaltningen har udtalt sig om efter § 50, op til behandling, når ministeren skønner, at sagen er af principiel eller generel betydning eller har alvorlig karakter. Tilsvarende gælder, hvis statsforvaltningen har besluttet ikke at tage spørgsmål om lovligheden af kommunale dispositioner eller undladelser op til behandling.

3.5 Særlige klageorganer vedrørende ligestilling

3.5.1 Ligestillingsnævnet

Som omtalt i kap. 6 kræver ligebehandlingsdirektivets art. 8a, at Medlemsstaterne skal udpege et eller flere organer til fremme, evaluering og overvågning af, samt til støtte for ligebehandling af kvinder og mænd uden forskelsbehandling på grund af køn. Medlemsstaterne skal sikre, at disse organer også har kompetence til:

a) at bistå ofre for forskelsbehandling i forbindelse med deres klager over forskelsbehandling, uden at det berører de rettigheder, ofrene, foreningerne, organisationerne og andre juridiske personer, jf. artikel 6, stk. 3, ...

Ligestillingsnævnet kan behandle klager over overtrædelse af diskriminationsforbuddet i ligestillingsloven, ligelønsloven, ligebehandlingsloven, barselloven, lov om ligebehandling af mænd og kvinder inden for de erhvervstilknyttede sikringsordninger og lov om børnepasningsorlov.

Derudover er ligebehandlingsdirektivets art. 8 a ikke implementeret i Danmark ved oprettelse af særlige ligestillingsorganer. Kommissionen rejser spørgsmål herom i den i kap. 6 nævnte åbningsskrivelse vedrørende Danmarks implementering af ændringen af ligebehandlingsdirektivet.⁷

3.5.2 Forslag til tværgående klagenævn for ligestilling

I lovprogrammet for 2006 indgik, at der ville blive fremsat forslag til et fælles klagenævn vedrørende forskelsbehandling af en række forskellige grunde (køn, etnisk oprindelse, religion mv.). Ved vedtagelse af forslaget vil Ligestillingsnævnet blive nedlagt. DA⁸ og LO udtalte sig ret kritisk om forslaget til fælles klagenævn i høringsrunden. Man var kritisk over for, at det foreslåede klagenævn kan behandle klager, der udspringer af et ansættelsesforhold, og

7. Se Beskæftigelsesministeriets notat til Folketingets Europaudvalg om besvarelse af åbningsskrivelsen på <http://www.eu-oplysningen.dk/upload/application/pdf/760799a5/06401.pdf>
8. Se DA's hørings svar på <http://www.da.dk/>

dermed sætter det fagretlige system ud af kraft. Kompetence til et fælles klagenævn vedrørende spørgsmål, der udspringer af et ansættelsesforhold, frygtedes at ville underminere det fagretlige system og dermed bidrage til at udhule overenskomstsyste­met og aftalemodellen som en bærende pille i den danske flexicurity-model. Lovforslaget om fælles klagenævn og nedlæggelse af Ligestillingsnævnet forventes fremsat i folketings­samlingen 2007-08.

4 Procesformer

4.1 Gruppesøgsmål

Mainstreaming­pligt er generelt relevant for grupper og ikke kun for individuelt krænkede, jf. foran i kap. 3. Det er derfor nærliggende, at gruppesøgsmål kan være særligt relevante i ligestillingssager, herunder vedrørende mainstreaming. Hidtidig praksis i andre lande peger også i denne retning, se straks nedenfor.

I Danmark afgav Retsplejerådet i 2005 betænkning om gruppesøgsmål,⁹ og i 2007 blev retsplejeloven på grundlag heraf ændret,¹⁰ således at der med ikrafttræden den 1.1.2008 gælder regler i dansk ret om gruppesøgsmål.

Gruppesøgsmål er en særlig procesform, der er udformet med henblik på under én sag at behandle flere – og navnlig et større antal – ensartede krav. Betegnelsen »gruppesøgsmål« sigter til, at søgsmålet angår krav, som tilkommer en flerhed af personer, og hvor en repræsentant for denne gruppe (ikke de enkelte gruppemedlemmer) anses som part i søgsmålet. Det er tanken, at regler om gruppesøgsmål skal give mulighed for en bedre (processuel) behandling af ensartede krav – og navnlig et større antal ensartede krav – end den behandling, de gældende regler om sammenlægning af krav (kumulation) mv. giver praktisk mulighed for. Regler om gruppesøgsmål vil endvidere kunne lette adgangen til domstolene og dermed støtte gennemførelsen af berettigede krav, herunder krav, som i dag opgives af ressource­mæssige årsager.

Retsplejerådet har som led i sit arbejde med betænkningen inddraget rådets bredt sammensatte følge­gruppe bestående af erhvervsorganisationer og (for)brugerrepræsentanter mv., herunder ved at gennemføre en spørgeskemaundersøgelse om gruppesøgsmål blandt følge­gruppens medlemmer. Retsple-

9. Betænkning nr. 1468/2005 om reform af den civile retspleje IV (Gruppesøgsmål mv.).

10. Se lov nr. 181 af 2007, lov om ændring af retsplejeloven og forskellige andre love (Gruppesøgsmål mv.).

Kapitel 7. Retsmidler og håndhævelse

Jerådet har endvidere afholdt en særskilt møderække med repræsentanter for Forbrugerrådet, Forbrugerombudsmanden, Dansk Industri og HTS Interesseorganisationen, hvor disse bl.a. har haft lejlighed til at kommentere Retsplejerådets overvejelser og udkast til lovforslag.

4.1.1 Begreb

Udtrykket gruppesøgsmål bruges her i en bred betydning om søgsmål, der har et eller flere af følgende karakteristika: Sagsøgeren fører uden opdrag sagen til fordel for en i sagen angiven gruppe, hvis medlemmer bliver omfattet af dommens retskraft, selv om de ikke har været parter i sagen.¹¹

4.1.2 Et eksempel: Wal-Mart-sagen

De nye danske – og tilsvarende andre europæiske – regler om gruppesøgsmål er i ikke uvæsentlig grad inspireret af de amerikanske regler om class action. Verdens hidtil største civil rights class action sag er den verserende amerikanske Wal-Mart-sag, der handler om påstået kønsdiskrimination i en detailhandelskædes (Wal-Marts) løn- og ansættelsespolitik.

Den amerikanske appeldomstol,¹² der den 6.2.2007 godkendte, at sagen føres som en class action sag, beskriver dens genstand på følgende måde:

‘Plaintiffs filed a class action suit against Wal-Mart alleging sexual discrimination under Title VII of the 1964 Civil Rights Act. The district court certified the class with minor modifications to Plaintiffs’ proposed class. We have jurisdiction under 28 U.S.C. § 1292(e). For the reasons set forth below, we affirm the district court, concluding that it did not abuse its discretion when it certified the class.

BACKGROUND

Plaintiffs’ Third Amended Complaint, brought on behalf of six named plaintiffs and all others similarly situated, asserts claims against Wal-Mart for sex discrimination under Title VII of the 1964 Civil Rights Act. Plaintiffs alleged that women employed in Wal-Mart stores:

- (1) are paid less than men in comparable positions, despite having higher performance ratings and greater seniority, and
- (2) receive fewer — and wait longer for — promotions to in-store management positions than men.

11. Se for samme terminologi Lindblom, Per Henrik: *Progressiv Process*, Uppsala 2000 p. 323 ff.

12. UNITED STATES COURT OF APPEALS FOR THE NINTH CIRCUIT, <http://www.walmartclass.com/staticdata/pleadings/9th%20cir.pdf>

Plaintiffs contend that Wal-Mart's strong, centralized structure fosters or facilitates gender stereotyping and discrimination, that the policies and practices underlying this discriminatory treatment are consistent throughout Wal-Mart stores, and that this discrimination is common to all women who work or have worked in Wal-Mart stores.

Plaintiffs seek class-wide injunctive and declaratory relief, lost pay, and punitive damages. They do not seek any compensatory damages on behalf of the class, which is estimated to include more than 1.5 million women. The class encompasses women employed in a range of Wal-Mart positions – from part-time, entry-level, hourly employees to salaried managers.

On April 28, 2003, Plaintiffs filed a motion to certify a nationwide class of women who have been subjected to Wal-Mart's allegedly discriminatory pay and promotions policies. Plaintiffs proposed that the district court certify the following class pursuant to Federal Rule of Civil Procedure 23:

All women employed at any Wal-Mart domestic retail store at any time since December 26, 1998, who have been or may be subjected to Wal-Mart's challenged pay and management track promotions policies and practices.

On September 23, 2004, after the parties had conducted extensive discovery and filed copious briefs, the district court heard oral argument. At the hearing, Wal-Mart emphasized the »historic« nature of Plaintiffs' motion, inasmuch as it concerns a class of approximately 1.5 million women who work or worked in one or more of Wal-Mart's 3,400 stores in 41 regions at any time since 1998. The court acknowledged Wal-Mart's concerns but noted that, while the class size was large, the issues were not unusual.

Before ruling on the class certification motion, the district court clearly stated that its decision would be limited to procedural questions because an adjudication of the merits was not appropriate at that early stage.'

4.1.3 De pr 1.1.2008 gældende regler om gruppesøgsmål

Fra 1.1.2008 bestemmer retsplejelovens § 254, at ensartede krav, som fremsættes på vegne af flere personer, kan behandles under et gruppesøgsmål efter reglerne i retsplejelovens kap. 23 a.

4.1.3.1 Betingelser for gruppesøgsmål

Efter rpl. § 254 b kan gruppesøgsmål anlægges, når

- 1) der foreligger ensartede krav som nævnt i § 254 a,
- 2) der er værneting for alle kravene her i landet,
- 3) retten er værneting for ét af kravene,
- 4) retten er saglig kompetent med hensyn til ét af kravene,
- 5) gruppesøgsmål skønnes at være den bedste måde at behandle kravene på,
- 6) gruppe medlemmerne kan identificeres og underrettes om sagen på en hensigtsmæssig måde og
- 7) der kan udpeges en grupperepræsentant, jf. § 254 c.

Kapitel 7. Retsmidler og håndhævelse

4.1.3.2 Hvem kan være grupperepræsentant? Multipel diskrimination

Efter rpl. § 254 c kan gruppesøgsmål føres af en grupperepræsentant på gruppens vegne. Grupperepræsentanten udpeges af retten. Som grupperepræsentant kan udpeges:

- 1) et medlem af gruppen,
- 2) en forening, privat institution eller anden sammenslutning, når søgsmålet falder inden for rammerne af sammenslutningens formål, eller
- 3) en offentlig myndighed, der ved lov er bemyndiget til det.

I ligestillingssager, hvor det gøres gældende, at der er begået multipel diskrimination, fx både diskrimination pga. køn og etnicitet, kan det være tvivlsomt, hvordan den relevante gruppe i et gruppesøgsmål kan/skal konstrueres. I USA, der har haft erfaring med class actions i nogle år, har domstolene antaget, at sorte kvinder, der hævder at en arbejdsgiver begår både køns- og racediskrimination, ikke som grupperepræsentanter kan repræsentere de hvide kvinder, der også er ofre for kønsdiskrimination, i en class action sag.¹³ Hvis det kun påstås, at der er begået kønsdiskrimination, kan både sorte og hvide kvinder være grupperepræsentant.

4.1.3.3 Grupperepræsentant i frameldingsmodellen

I gruppesøgsmål efter retsplejelovens § 254 e, stk. 8 (frameldingsmodellen, se herom nedenfor) kan efter retsplejelovens § 254 c, stk. 2 som grupperepræsentant kun udpeges en offentlig myndighed, der ved lov er bemyndiget til det. Gruppesøgsmål anlægges ved indlevering af stævning til retten. Stævningen skal indeholde

- 1) en beskrivelse af gruppen,
- 2) oplysninger om, hvordan gruppemedlemmerne kan identificeres og underrettes om sagen, og
- 3) et forslag til grupperepræsentant, der er villig til at påtage sig hvervet.

13. Se nærmere Powell, Mary Elizabeth: The Claims of Women of Color under Title VII: The Interaction of Race and Gender, Golden Gate University Law Review 1996 p 413, der bl a skriver 'In Moore v. Hughes Helicopter, Inc., Black women brought a class action alleging both sex discrimination and race discrimination in the employer's promotion practices. The plaintiffs claimed the company's promotion policy had a disparate impact on both Blacks and women. For the sex discrimination claim, Moore [der var sort] petitioned the court to represent a broader class which included all females. The Ninth Circuit confirmed the lower court's holding and refused to certify Moore as the class representative, since the class included both Black women and White women.'

Retten udpeger efter retsplejelovens § 254 e en grupperepræsentant, hvis betingelserne i retsplejelovens §§ 254 b og 254 c er opfyldt. Retten kan i forbindelse med udpegningen af grupperepræsentanten og/eller efter udløbet af fristen for at tilmelde sig henholdsvis framelde sig gruppessøgsmålet, bestemme, at grupperepræsentanten skal stille sikkerhed for de sagsomkostninger, grupperepræsentanten kan blive pålagt at betale til modparten. Sikkerhedens art og størrelse fastsættes af retten. Stilles sikkerheden ikke, og udpeges der ikke en anden grupperepræsentant, afvises sagen.

Gruppessøgsmål gennemføres normalt efter en tilmeldingsmodel, men kan i visse tilfælde gennemføres efter en frameldingsmodel, jf. retsplejelovens § 254 e, stk. 5, der bestemmer, at gruppessøgsmål kun omfatter de gruppe-medlemmer, der har tilmeldt sig gruppessøgsmålet, jf. stk. 6 og 7, medmindre retten bestemmer, at gruppessøgsmålet skal omfatte de gruppemedlemmer, der ikke har frameldt sig gruppessøgsmålet, jf. stk. 8.

Retten fastsætter en frist for ved skriftlig meddelelse at tilmelde sig gruppessøgsmålet. Retten bestemmer, hvortil tilmelding skal ske. Retten kan undtagelsesvis tillade, at tilmelding sker efter fristens udløb, hvis særlige grunde taler for det. Retten kan bestemme, at tilmelding til gruppessøgsmålet skal være betinget af, at gruppemedlemmet stiller en af retten fastsat sikkerhed for sagsomkostninger, medmindre gruppemedlemmet har en retshjælpsforsikring eller anden forsikring, der dækker omkostninger ved sagen, eller gruppessøgsmålet opfylder betingelserne for fri proces. Gruppessøgsmål efter frameldingsmodellen er reguleret i retsplejelovens § 254 e, stk. 8, der bestemmer:

Såfremt gruppessøgsmålet vedrører krav, hvor det er klart, at kravene på grund af deres ringe størrelse almindeligvis ikke kan forventes fremmet ved individuelle søgsmål, og det må antages, at et gruppessøgsmål med tilmelding ikke vil være en hensigtsmæssig måde at behandle kravene på, kan retten efter anmodning fra grupperepræsentanten bestemme, at gruppessøgsmålet skal omfatte de gruppemedlemmer, der ikke har frameldt sig gruppessøgsmålet. Retten fastsætter en frist for ved skriftlig meddelelse at framelde sig gruppessøgsmålet. Retten bestemmer, hvortil framelding skal ske. Retten kan undtagelsesvis tillade, at framelding sker efter fristens udløb, hvis særlige grunde taler for det.

Efter retsplejelovens § 254 f anses som parter i et gruppessøgsmål grupperepræsentanten og gruppens modpart. Rettens afgørelser i gruppessøgsmålet har bindende virkning for de gruppemedlemmer, der er omfattet af gruppessøgsmålet.

Som nævnt kan der i gruppessøgsmål efter frameldingsmodellen som grupperepræsentant kun udpeges en offentlig myndighed, der ved lov er bemyndiget til det. På ligestillingsområdet – både i forhold til diskriminationsforbud

og mainstreaming – er der ingen offentlig myndighed, der er bemyndiget til at anlægge gruppesøgsmål.

Frameldingsmodellen kan således ikke benyttes til at fremme ligestilling. Til sammenligning kan nævnes, at markedsføringsloven blev ændret samtidig med at der indførtes gruppesøgsmål i dansk ret. Markedsføringslovens § 28, stk. 2, bestemmer efter 1.1.2008, at Forbrugerombudsmanden kan udpeges som grupperepræsentant i et gruppesøgsmål, jf. retsplejelovens kapitel 23 a.

Gruppesøgsmål vedrørende ligestilling kan således kun anlægges af 1) et medlem af gruppen eller 2) af en forening, privat institution eller anden sammenslutning, når søgsmålet falder inden for rammerne af sammenslutningens formål. Fagforeninger vil være omfattet af denne bestemmelse og kunne anlægge gruppesøgsmål.

Man kan sætte spørgsmålstegn ved, om Danmark opfylder det EU-retlige ækvivalensprincip, se om dette foran, når der gives ringere håndhævelsesmuligheder vedrørende ligestilling – både overtrædelse af forbud mod forskelsbehandling og pligt til mainstreaming – end i forbrugersager.

4.1.4 *Kønsmainstreaming af forslaget til ændring af retsplejeloven (gruppesøgsmål)*

I Retsplejerådets betænkning om gruppesøgsmål¹⁴ siges det, at Retsplejerådet har opstillet et katalog over forskellige eksempler på et større antal ensartede krav. Den omfatter (vor kursivering af de to sidste):

- Forbrugersager, dvs. krav fra en gruppe af ikke-erhvervsdrivende, der har indgået aftaler med en eller flere erhvervsdrivende, og som rejser krav i anledning af aftalen. Der kan være tale om betalingskrav (erstatning og/eller tilbagebetaling af vederlag), andre fuldbyrdelsespåstande (levering, omlevering eller afhjælpning) eller anerkendelsespåstande (om aftalens eller aftalevilkårs gyldighed eller ugyldighed eller om parternes forpligtelser).
- Tilsvarende sager mellem erhvervsdrivende, dvs. krav fra en gruppe af erhvervsdrivende, der har indgået aftaler med en eller flere andre erhvervsdrivende, og som rejser krav i anledning af aftalen.
- Markedsføringsager, dvs. krav fra en gruppe af konkurrenter, der har lidt tab som følge af ulovlig markedsføring.

14. Betænkning nr. 1468/2005 om reform af den civile retspleje IV (Gruppesøgsmål mv.) s. 214 ff.

- Produktansvarssager, dvs. krav fra en gruppe af skadelidte (erhvervsdrivende og/eller ikke-erhvervsdrivende) mod en eller flere producenter eller mellemhandlere om erstatning for produktskade.
- Konkurrencesager, dvs. krav fra en gruppe af konkurrenter eller kunder, der har lidt tab som følge af ulovlige konkurrencebegrænsninger eller misbrug af dominerende stilling.
- Børssager, dvs. krav fra en gruppe af investorer (professionelle og/eller private) i anledning af prospektansvar eller ansvar i øvrigt for oplysninger, der har påvirket investeringsbeslutninger med tab til følge.
- Ulykker, dvs. krav fra en gruppe af skadelidte, der er ramt af samme ulykke, eksempelvis ved kollektive transportmidler (bus, tog, skib, fly osv.).
- Andre erstatningssager, hvor flere er ramt på samme måde, eksempelvis af en forurening eller af arbejdsmiljøproblemer.
- Sager om offentlige ydelser (penge eller naturalier), dvs. krav fra en gruppe af personer i anledning af f.eks. pension eller hjemmehjælp.
- Sager om offentlige indgreb, dvs. krav fra en gruppe af personer i anledning af f.eks. en ekspropriation til et bestemt projekt.¹⁵
- Sager om skatter og afgifter, dvs. krav fra en gruppe af personer om tilbagebetaling af uhjemlede skatter eller afgifter.
- *Ligebehandlingsager på arbejdsmarkedet, dvs. krav fra en gruppe af ansatte, tidligere ansatte og/eller ansøgere mod en eller flere arbejdsgivere med krav efter reglerne om ligeløn og ligebehandling af mænd og kvinder, reglerne om forbud mod forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, religion, politisk anskuelse, seksuel orientering eller national, social eller etnisk oprindelse eller reglerne om foreningsfrihed. (Retsplejerådets overvejelser angår sådanne sager ved de almindelige domstole. Retsplejerådet behandler ikke spørgsmål i relation til det arbejdsretlige system, herunder faglig voldgift).*
- *Andre ligebehandlingsager, dvs. krav fra en gruppe af personer i anledning af ulovlig forskelsbehandling på grund af race, hudfarve, national eller etnisk oprindelse, tro eller seksuel orientering.*

Retsplejerådets overvejelser om gruppesøgsmål angår alle typer af krav, både fuldbyrdelseskrav og anerkendelseskrav og både positive (hvor det søges fastslået, at der påhviler sagsøgte en vis forpligtelse) og negative (hvor det søges fastslået, at der ikke påhviler sagsøgeren en vis forpligtelse). Gruppe-

15. Eksempelvis U 2005.2134 H: Amager Metro Gruppen mod Østamagerbaneselskabet I/S om nedgravning af Østamagerbanen.

søgsmål kan kun omfatte tilfælde, hvor ensartede krav fremsættes af flere personer – gruppen kan således kun optræde som sagsøger og ikke som sagsøgte.

Sager om forbud mod forskelsbehandling er således nævnt i Retsplejerådets betænkning. I det lovforslag, der blev fremlagt for Folketinget,¹⁶ siges intet om de ligestillingsmæssige konsekvenser af gruppesøgsmål. Justitsministeriet synes således at være kommet let over ligestillingsvurderingen af forslaget til ændring af retsplejeloven i forbindelse med indførelse af gruppesøgsmål. Som det fremgår af foranstående er verdens hidtil største civil rights class action sag den verserende amerikanske Wal-Mart-sag, der handler om påstået kønsdiskrimination i en detailhandelskædes (Wal-Marts) løn- og ansættelsespolitik. Spørgsmålet, om Danmark ved de nye regler om gruppesøgsmål overtræder det EU-retlige ækvivalensprincip ved at forskelsbehandle forbrugersager og ligestillingssager forbigås også i tavshed.

4.2 De hidtidige regler om søgsmålskompetence/reklik interesse og kumulation

4.2.1 Foreningssager

Det etniske ligebehandlingsdirektiv,¹⁷ beskæftigelsesdirektivet,¹⁸ det ændrede ligebehandlingsdirektiv fra 2002¹⁹ og det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv fra 2006²⁰ foreskriver alle, at medlemsstaterne skal sikre, at foreninger, organisationer og andre juridiske personer, der efter kriterierne i deres nationale ret har en legitim interesse i at sikre, at de pågældende direktivers bestemmelser overholdes, er berettigede til – enten på vegne af eller til støtte for klageren, med dennes godkendelse – at indtræde som part i klagen til retslige og/eller administrative instanser med henblik på håndhævelse af forpligtelserne i henhold til dette direktiv.

Spørgsmål vedrørende søgsmålskompetence og retklik interesse har været en del omdiskuteret i de seneste år.²¹ Den traditionelle opfattelse inden for dansk ret er, at anlæggelse af en retssag kræver, at sagsøgeren kan dokumentere en konkret og aktuel retklik interesse i sagens udfald. Nyere domspraksis er ikke helt entydig og opbløder i nogen grad de traditionelle krav, se formal-

16. L 41, Saml 2006-2007.

17. 2000/43/EF.

18. 2000/78/EF.

19. 2002/73/EF.

20. 2006/54/EF.

21. Se Koch, Pernille Boye: Retklik interesse – Et begreb i forvandling, U 2001, B 283.

tetsdommen om Maastricht-Traktaten,²² Greenpeace-sagen²³ og sagen om brug af embedsværket i forbindelse med folkeafstemningen om Amsterdam-Traktaten.²⁴ I de første to sager blev borgere/organisationer, der ikke var meget konkret og aktuelt berørte, anerkendt som søgsmålsberettigede, mens der i den sidste skete afvisning pga. manglende søgsmålskompetence/retlig interesse ved Højesteret.

HK Danmark har anlagt sag mod Beskæftigelsesministeriet med påstand om, at effektivitetsprincippet i EU's ligelønsregler ikke er opfyldt i dansk ret. Østre Landsret afviste sagen i 2004. Afvisningsdommen blev i oktober 2006 stadfæstet af Højesteret.²⁵

I Verholen sagen²⁶ antog EU-Domstolen, at EU-retten i nogle tilfælde kræver, at der gives søgsmålskompetence til personer, som ikke efter national ret har søgsmålskompetence, hvis det er nødvendigt af hensyn til EU-rettens effektive gennemførelse. I sagen fik en ægteemand adgang til domstolene i medfør af et direktiv,²⁷ fordi han var berørt af en afgørelse vedrørende hustruen.

4.2.2 *Kumulation*

Retten kan behandle flere krav, som parterne gør gældende mod hinanden, under én sag. De grundlæggende betingelser for kumulation er, at der er værneting for alle kravene her i landet, at retten er stedlig kompetent med hensyn til mindst ét af kravene, at retten er saglig kompetent med hensyn til mindst ét af kravene, og at alle kravene kan behandles efter samme processuelle regler.

Kumulation af flere krav mellem de samme to parter kaldes *objektiv kumulation*. Kumulation af flere krav mellem mere end to parter kaldes *subjektiv kumulation*, da kumulationen (også) vedrører sagens parter.

En kumulation, der er sket fra sagens begyndelse, kaldes oprindelig. Oprindelig subjektiv kumulation kan kun iværksættes af sagsøgeren eller sagsøgerne og består i, at krav mod flere sagsøgte og/eller krav fra flere sagsøgere er indeholdt i samme stævning eller i stævninger, der samtidig indleveres til retten, med anmodning om samlet behandling af kravene efter reglerne om kumulation. Inddrages der nye selvstændige krav i sagen, efter at sagen er begyndt med ét eller flere krav som genstand, kaldes kumulationen efterføl-

22. U 1996.1300 H.

23. U 1994.780 Ø.

24. U 2002.418 H.

25. U 2007.219 H.

26. Forenede sager C-87/90, C-88/90 and C-89/90, Saml 1991 I-3757.

27. 78/7/EØF.

gende. Efterfølgende subjektiv kumulation kan ske ved, at en ny part indstævnes i sagen af en af de hidtidige parter (*adcitation*), eller ved, at tredjemand selv indtræder som part i sagen (*hovedintervention*).

For at subjektiv kumulation kan ske, kræves det for det første, at de nævnte grundlæggende betingelser for kumulation er opfyldt, dvs. værneting her i landet for alle krav, stedlig og saglig kompetence for mindst ét krav (ikke nødvendigvis det samme) og behandling efter samme processuelle regler. Ved efterfølgende subjektiv kumulation angår kravet om stedlig og saglig kompetence for mindst ét krav det eller de oprindelige krav i sagen. Herudover kræves det ved oprindelig subjektiv kumulation og ved *adcitation*, at ingen af parterne gør indsigelse mod sammenlægning til behandling under én sag, eller at kravene har en sådan sammenhæng, at de uanset fremsatte indsigelser bør behandles under én sag. Ved *hovedintervention* kræves det, at tredjemand vil nedlægge selvstændig påstand med hensyn til sagens genstand, eller at tredjemands krav har en sådan sammenhæng med det oprindelige krav, at kravet bør behandles under sagen, og dette ikke vil medføre væsentlige ulemper for de hidtidige parter.

For efterfølgende subjektiv kumulation gælder endvidere, at retten efter anmodning fra en af de hidtidige parter kan afvise et krav mod eller fra en ny part, såfremt kravet burde have været inddraget i sagen tidligere. Efter forbedrelsens afslutning kan en ny part kun inddrages eller indtræde i sagen med rettens samtykke.

4.3 Bevisspørgsmål

Der er fri bevisbedømmelse i dansk ret og domstolene kan tillade alle typer bevis ført, fx parts- og vidneforklaringer og dokumentbeviser af forskellig art. Den omstændighed, at arbejdsgiveren pålægges hele eller en del af bevisbyrden, afskærer ham ikke fra at benytte alle typer bevismidler.

Generelt handler bevisbyrderegler om, hvem der bærer risikoen i tilfælde af bevistvivl. Hvis det er uklart, hvordan faktum er, kommer tvivlen den til skade, der har bevisbyrden. Når der er flere komponenter, der skal være til stede, for at der foreligger noget ulovligt, kan man vælge at fordele bevisbyrden. Det kan fx bestemmes, at den, der anser sig for krænket ved seksuel chikane, skal sandsynliggøre, at der er foregået noget seksuelt. Herefter kan det pålægges den for kränkelsen ansvarlige at sandsynliggøre, at han havde grund til at antage, at den seksuelle adfærd var ønsket.

Som omtalt i kap. 3 vil god opfyldelse af mainstreamingpligten ofte føre til, at direkte og navnlig indirekte forskelsbehandling pga. køn forebygges. Man kan derfor spørge, om det forhold, at en sagsøgt kunne have forebygget

en forskelsbehandling ved mainstreaming, men har forsømt dette, har konsekvenser for fordelingen af bevisbyrden.

4.3.1 *EU-Domstolens praksis*

I Danfoss-sagen²⁸ fastslog EU-Domstolen, at ligelønsdirektivet skal fortolkes således, at såfremt en virksomhed anvender et helt uigennemskueligt lønfastsættelsessystem, har arbejdsgiveren bevisbyrden for, at den førte lønpolitik ikke er udtryk for en forskelsbehandling, når en kvindelig lønmodtager på grundlag af et forholdsvis omfattende personmateriale godtgør, at gennemsnitslønnen for kvindelige lønmodtagere er lavere end for mandlige. Danfossdommen er en udvikling og tydeliggørelse af EU-Domstolens praksis om effektivitetsprincippet. Det siges i dommen om ligelønsdirektivet:²⁹

Det effektivitetshensyn, der ligger til grund for direktivet, må føre til at fortolke det således, at der skal gennemføres ændringer i de nationale bevisbyrderegler i de særlige situationer, hvor sådanne ændringer er nødvendige for en effektiv gennemførelse af ligebehandlingsprincippet.

Domstolen fortolker, som det ses, ligelønsdirektivets art. 6 som udtryk for effektivitetsprincippet.³⁰ Når EU-Domstolen slutter med at henvise til ligebehandlingsprincippet generelt og ikke kun til ligelønsprincippet, er det nærliggende at læse dommen som et præjudikat for, at den bevisbyrderegel, den fastslår, også skal gælde et bredere felt end ligeløn. Til støtte for denne fortolkning kan også nævnes, at EU-Domstolen³¹ henviser til traktatbrudssagen mod Frankrig vedrørende ligebehandlingsdirektivet³² som argument for sit resultat.

4.3.2 *Direktivbestemmelser om bevisbyrde*

Direktivet om delt bevisbyrde i ligestillingssager fra 1997³³ foreskriver en deling af bevisbyrden i ligestillingssager, således at det påhviler arbejdsgiveren

28. Sag 109/88, Saml 1989 s. 3199.

29. Sag 109/88, Saml 1989 s. 3199, præmis 13 og 14.

30. Se om effektivitetsprincippet Oliver, Peter: *Enforcing Community Rights in the English Courts*, *Modern Law Review* 1987 s. 881 ff. Se også Nielsen, Ruth og Kirsten Precht: *Procesret og ligeløn – Nye EF-krav til dansk ret*, U 1990 B 252.

31. I præmis 12.

32. Sag 318/86, Saml 1988 s. 3559.

33. 97/80/EF. Direktivet ophæves ved det omarbejdede ligebehandlingsdirektiv 2006/54/EF, der viderefører samme regel som den, der blev indført ved bevisbyrde-direktivet.

at bevise, at ligebehandlingsprincippet ikke er blevet krænket, når personer, der betragter sig som krænkede, fordi ligebehandlingsprincippet ikke er anvendt over for dem, over for en domstol eller en anden kompetent myndighed påviser faktiske omstændigheder, som giver anledning til at formode, at der har været tale om direkte eller indirekte forskelsbehandling. Direktivet gælder situationer, som er omhandlet i art. 141 EF samt ligeløns- og ligebehandlingsdirektiverne og, for så vidt der er tale om forskelsbehandling på grundlag af køn, graviditetsdirektivet.³⁴ Det etniske ligebehandlingsdirektiv,³⁵ beskæftigelsesdirektivet³⁶ og kønsligestillingsdirektivet vedrørende varer og tjenester³⁷ indeholder en tilsvarende regel.

I en verserende sag om det etniske ligebehandlingsdirektiv³⁸ er der stillet en række spørgsmål til EU-Domstolen, herunder nogle, der handler om, hvorvidt tidligere adfærd fra den sagsøgte side påvirker fordelingen af bevisbyrden. Der spørges bl.a. om:

- a) I hvilket omfang udgør en forskelsbehandlings tidligere omstændigheder (offentlig bekendtgørelse af direkte diskriminerende udvælgelseskriterier i april 2005) »omstændigheder som giver anledning til at formode, at der er udøvet direkte eller indirekte forskelsbehandling« i den forstand, hvori udtrykket er anvendt i direktivets artikel 8, stk. 1?
- b) Begrunder en forskelsbehandling, der er blevet fastslået i april 2005 (offentlig bekendtgørelse i april 2005), senere en formodning for en fortsættelse af en direkte diskriminerende ansættelsespolitik?
- c) Kan en fælles pressemeddelelse fra en arbejdsgiver og det nationale organ for bekæmpelse af forskelsbehandling, hvori diskriminerende omstændigheder fra arbejdstagerens side i det mindste stiltiende indrømmes – under hensyn til de faktiske omstændigheder i hovedsagen – begrunde en sådan formodning?

5 Sanktioner

Spørgsmålet, hvilke krav EU-retten stiller til de sanktioner, der kan eller skal anvendes over for en arbejdsgiver, der misbruger ledelsesretten, tog EU-Domstolen første gang stilling til i Colson/Kamann-sagen³⁹ og Dorit Harz-

34. 92/85/EØF.

35. 2000/43/EF.

36. 2000/78/EF.

37. 2004/113/EF.

38. Sag C-46/07, Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding mod NV Firma Feryn, verserende.

39. Sag 14/83, Saml 1984 s. 1891.

sagen.⁴⁰ EU-Domstolen antog under henvisning til art. 10 EF, at det er de nationale domstoles pligt at fortolke og anvende national lovgivning i overensstemmelse med EU-rettens krav, i den udstrækning fortolkningsskønnet efter national ret muliggør det, også selv om der er tale om direktivbestemmelser, der ikke har direkte virkning, fordi de ikke opfylder præcisionskravet.

Som det fremgår af afsnit 2 foran skal sanktionerne på EU-baserede områder (diskrimination på de fleste samfundsområder og i forhold til arbejdsmarkedet tillige andre aspekter af ligestilling) i dansk ret opfylde tre generelle principper. De skal:

- være ækvivalente eller ligeværdige med dem, der benyttes i national ret for retsbrud af tilsvarende art og grovhed (ækvivalens- eller ikke-diskriminationsprincippet)
- være effektive og afskrækkende (effektivitetsprincippet)
- stå i rimeligt forhold til overtrædelsen (proportionalitetsprincippet).

5.1 Bortfald af retsevne/handleevne

Diskvalificering som kontraktpart pga. ligestillingsmangler er en mulighed ved indgåelse af offentlige kontrakter. Art. 45, stk. 2, litra c) og d) i udbudsdirektivet⁴¹ fra 2004 foreskriver:

2. Fra deltagelse i en udbudsprocedure kan udelukkes enhver økonomisk aktør:
 - c) som ved en retskraftig dom ifølge landets retsfor skrifter er dømt for en strafbar handling, der rejser tvivl om den pågældendes faglige hæderlighed
 - d) som i forbindelse med udøvelsen af sit erhverv har begået en alvorlig fejl, som de ordregivende myndigheder bevisligt har konstateret

I præambelen til udbudsdirektivet (pkt. 43) siges det:

Tilsidesættelse af nationale bestemmelser om gennemførelse af Rådets direktiv 2000/78/EF og 76/207/EØF vedrørende ligebehandling af arbejdstagere, som har været genstand for en endelig dom eller afgørelse med tilsvarende virkning, kan betragtes som en strafbar handling, der rejser tvivl om den pågældende økonomiske aktørs faglige hæderlighed, eller som en alvorlig fejl.

I Danmark er udbudsdirektivet implementeret ved en bekendtgørelse,⁴² hvis hovedbestemmelse er, at direktivet skal overholdes af danske ordregivere.

40. Sag 79/83, Saml 1984 s. 1921.

41. 2004/18/EF.

42. Nr. 937 af 2004.

Virksomheder, der kun kan fungere i kraft af en offentlig bevilling, fx alkoholbevilling, kan formentlig fratages denne, hvis de overtræder ligestillingsregler. Bevillingsmyndighedernes mainstreamingpligt efter ligestillingslovens § 4 indebærer formentlig, at den har pligt til at tage hensyn til overtrædelser af ligestillingslove ved tildeling af bevillinger på alle områder. En del diskoteker har fx flere gange fået Ligestillingsnævnets ord for, at de har overtrådt ligestillingslovens § 2 ved at tage forskellige entrépriser af kvinder og mænd. Det må formentlig antages, at politiet ved fornyelse af alkoholbevillinger til disse er forpligtet efter ligestillingslovens § 4 til at tage hensyn til, at virksomheden overtræder lovgivningen.

5.2 Ret til jobbet

I relation til forskelsbehandling pga. køn har EU-Domstolen i Colson/Kamann- og Harz-sagerne fastslået, at der ikke generelt er pligt til at indgå ansættelsesaftaler for at opfylde ligebehandlingsprincippet. En sådan pligt findes kun, hvis det følger af de foran nævnte principper, fx fordi man generelt i national ret giver en ansøger, der er blevet forbigået på en retsstridig måde, krav på en ansættelsesaftale. Det må så meget des mere gælde i relation til mainstreaming.

Colson/Kamann- og Hartz-sagerne angik kvindelige ansøgere i Vesttyskland, som blev afvist pga. køn. I begge sager gav EU-Domstolen ordret samme svar, nemlig følgende om retten til jobbet:

1. Direktiv 76/207 kræver ikke, at en forskelsbehandling på grundlag af køn ved adgang til beskæftigelse belægges med den sanktion, at vedkommende arbejdsgiver, der gør sig skyldig i forskelsbehandling, har pligt til at indgå en arbejdsaftale med den ansøger, der er blevet udsat for forskelsbehandling.

5.3 Straf

På det arbejdsretlige område er Danmark ikke over for EU forpligtet til at benytte strafsanktioner. I traktatbrudssagen mod Vesttyskland⁴³ antog EU-Domstolen, at der ikke efter ligebehandlingsdirektivet er pligt til at indføre strafsanktionerede regler om kønsdiskriminerende stillingsannoncer. På dette punkt går dansk ret lidt længere end krævet af EU-retten, idet ligebehandlingslovens § 19 foreskriver bødestraf for overtrædelse af lovens §§ 2-6. Der er ingen straffebestemmelser i ligestillingsloven.

43. Sag 248/83, Saml 1985 s. 1459.

5.4 Ugyldighed

Alle ligestillingsdirektiverne kræver, at diskriminerende aftaler mv. erklæres eller kan erklæres ugyldige eller ændres. Det gælder for alle bestemmelser, der strider mod princippet om ligebehandling, dvs. forbuddet mod kønsdiskrimination, og som indgår i kontrakter eller kollektive overenskomster, virksomheders interne reglementer og vedtægter for selvstændige erhverv og fag samt for arbejdstager- og arbejdsgiverorganisationer. Ligestillingsloven, der i 2007 blev ændret for at implementere direktivet om ligebehandling af kvinder og mænd ved handel med varer og tjenester,⁴⁴ indeholder med virkning fra 1. juni 2007 en ugyldighedsbestemmelse i § 3 b, hvorefter bestemmelser, der strider mod lovens §§ 2 og 2 a, og som indgår i individuelle eller kollektive kontrakter, virksomheders interne reglementer og vedtægter for foreninger og fonde mv., er ugyldige. Muligheden for ændring af den delvis ugyldige aftale nævnes ikke eksplicit. Der kan derfor stadig være behov for at påberåbe sig aftalelovens § 36 for at være sikker på, at ændringsmuligheden kan anvendes.

5.5 Erstatning eller godtgørelse (compensation or reparation)

Erstatning/godtgørelse er den typiske sanktion i dansk ansættelsesret. Det følger af Colson/Kamann og Harz-sagerne, at når denne sanktion benyttes, skal den være effektiv og afskrækkende og den må ikke være af rent nominel karakter.

5.5.1 *Negativ kontraktinteresse*

I Colson/Kamann-sagen, der angik relationen mellem en arbejdstager og en offentlig arbejdsgiver, og i Dorit Harz-sagen, der angik relationen mellem en arbejdstager og en privat arbejdsgiver, antog EU-Domstolen under henvisning til art. 10 EF, at det er de nationale domstoles pligt at fortolke og anvende national lovgivning i overensstemmelse med EU-rettens krav, i den udstrækning fortolkningskønnet efter national ret muliggør det, også selv om der er tale om direktivbestemmelser, der ikke har direkte virkning, fordi de ikke opfylder præcisionskravet.

Sagerne angik kvindelige ansøgere i Vesttyskland, som blev afvist pga. køn. Efter den på daværende tidspunkt almindelige opfattelse i tysk teori og praksis, som havde støtte i forarbejderne til ligestillingsreglerne i Bürgerliches Gesetzbuch, hjemlede tysk ret⁴⁵ kun krav på erstatning for den skade,

44. 2004/113/EF.

45. Dengang BGB § 611a. Nu findes reglerne i Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG), se om denne Schiek, Dagmar: Allgemeines Gleichbehandlungsgesetz (AGG). Ein Kommentar aus europäischer Perspektive, 2007.

der var lidt ved, at en person havde regnet med ikke at blive diskrimineret, den såkaldte Vertrauensschaden (negativ kontraktinteresse), der omfatter udgifter ved at søge en stilling, fx udgifter til frimærker, brevpapir og lignende. I Harz-sagen blev det til godt 2 D-mark, i Colson/Kamann-sagen ca. 7 D-mark. I Colson/Kamann-sagen og Harz-sagen omformulerede EU-Domstolen de forelagte spørgsmål til, at det, den nationale dommer ønskede oplyst, især var, om ligebehandlingsdirektivet⁴⁶ pålægger medlemsstaterne en forpligtelse til at fastsætte bestemte retsvirkninger eller sanktioner i tilfælde af forskelsbehandling ved adgangen til beskæftigelse, og om borgerne i givet fald for de nationale domstole kan påberåbe sig direktivets bestemmelser, dersom disse ikke inden for de fastsatte frister er gennemført i den nationale retsorden. I begge sager gav EU-Domstolen ordret samme svar, nemlig ud over det foran citerede om manglende pligt til at ansætte en forbigået ansøger følgende:

2. Med hensyn til sanktionerne i tilfælde af en forskelsbehandling indeholder direktivet ingen ubetinget og tilstrækkelig præcis forpligtelse, som i mangel af rettidigt vedtagne gennemførelsesforanstaltninger kan påberåbes af private for at opnå en bestemt erstatning fastsat med hjemmel i direktivet, dersom denne retsvirkning ikke er påbudt eller hjemlet i den nationale lovgivning.
3. Selv om direktiv 76/207 med hensyn til sanktioner i anledning af overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling giver medlemsstaterne valgfrihed mellem de forskellige løsninger, der er egnet til at virkeliggøre direktivets mål, følger det imidlertid af direktivet, at hvis en medlemsstat vælger at give krav på erstatning som sanktion i tilfælde af en overtrædelse af det nævnte forbud, skal erstatningens effektivitet og afskrækkende virkning sikres ved, at den i hvert skal modsvare det lidte tab, og den skal derfor overstige en rent symbolsk erstatning, for eksempel alene godtgørelse af udgifterne i forbindelse med ansøgningen. Det tilkommer den nationale domstol, under fuld udnyttelse af det skøn, den råder over i henhold til national ret, at fortolke og anvende loven om gennemførelse af direktivet i overensstemmelse med fællesskabsrettens krav.

EU-Domstolen anså således negativ kontraktinteresse som en utilstrækkelig sanktion i tilfælde som de foreliggende. Efter dommene i Colson/Kamann og Harz-sagerne er tysk ret blevet ændret, således at der gives erstatning typisk svarende til en eller nogle få måneders løn.

5.5.2 Renter og maksimum for kompensation

Marshall I-sagen,⁴⁷ der i 1984 blev afgjort af EU-Domstolen vedrørende det materielle spørgsmål, nemlig afskedigelse pga. alder og køn, verserede herefter i en årrække ved de engelske domstole med henblik på afgørelse af

46. 76/207/EØF.

47. Sag 152/84, Saml 1986 s. 723.

sanktionsspørgsmålet. Problemet var, at der var en maksimumgrænse for erstatningen i den engelske Sex Discrimination Act, som, hvis man ikke satte sig ud over loven, indebar, at Marshall ikke kunne få kompensation for hele det lidte tab. Sagen blev i efteråret 1991 igen af House of Lords forelagt EU-Domstolen efter art. 234 EF. Den blev afgjort i 1993.

I Marshall II-sagen⁴⁸ tog EU-Domstolen stilling til fortolkningen af art. 6 i ligebehandlingsdirektivet, der er enslydende med art. 2 i ligelønsdirektivet. Efter engelsk ret var der dels et maksimum, som indebar, at hun ikke kunne få erstattet sit fulde tab, dels var det udelukket at tilkende renter. House of Lords stillede spørgsmål til EU-Domstolen om disse begrænsningers forenelighed med ligebehandlingsdirektivet. Domstolen udtalte, at art. 6 i direktivet skal fortolkes således, at bestemmelsen er til hinder for, at erstatningen for det tab, som påføres en person ved en afskedigelse, der er kønsdiskriminerende, begrænses til et maksimum, der er fastsat på forhånd, eller ved at der ikke tilkendes renter med henblik på at erstatte den berettigedes tab som følge af den tid, der går, indtil der faktisk udbetales erstatning.

House of Lords havde vedrørende rentespørgsmålet spurgt, om der skal være mulighed for at tillægge renter fra kønsdiskriminationens tidspunkt, til erstatningen udbetales. EU-Domstolen har altså ikke blot taget stilling til, at der skal kunne opnås procesrenter fra sagens anlæg, men tillige afgjort, at det er i strid med ligestillingsreglerne ikke at tilkende rente fra krænkelens tidspunkt.

I Draehmpaehl-sagen⁴⁹ besvarede EU-Domstolen spørgsmål, om ligebehandlingsdirektivet er til hinder for bestemmelser i den tyske Bürgerliches Gesetzbuch, hvor der er fastsat et loft på tre måneders løn for, hvad en ansøger, der er blevet kønsdiskrimineret i forbindelse med en ansættelse, kan kræve i godtgørelse.

EU-Domstolen bemærkede først, at selv om direktivet ikke pålægger medlemsstaterne at indføre en bestemt sanktion, er de dog i henhold til direktivets artikel 6 forpligtet til at gennemføre foranstaltninger, der er tilstrækkeligt effektive til at opfylde direktivets formål, og drage omsorg for, at de berørte personer rent faktisk kan påberåbe sig dem ved de nationale domstole. I øvrigt bemærkedes, at det efter direktivet forudsættes, at når en medlemsstat har valgt at sanktionere overtrædelsen af forbuddet mod forskelsbehandling gennem en godtgørelse, skal denne sanktion være egnet til, at domstolene kan sikre en faktisk og effektiv beskyttelse, have en reelt afskrækkende virkning

48. Sag C-271/91, Saml I-1993 s. 4367. Se også Curtin, Deirdre: Case note on Marshall II Common Market Law Review 1994 s. 631.

49. Sag C-180/95, Saml 1997 I-2195.

over for arbejdsgiveren og i hvert fald stå i et rimeligt forhold til skaden. En rent symbolsk godtgørelse imødekommer ikke kravene om en effektiv gennemførelse af direktivet.

Ved valget af en ordning, der er egnet til at nå direktivets mål, skal medlemsstaterne drage omsorg for, at overtrædelser af fællesskabsretten sanktioneres efter samme materielle og processuelle regler, som efter national ret gælder for overtrædelser af samme art og grovhed.

Det følger heraf, at nationale lovbestemmelser, hvorefter der til forskel fra andre civil- og arbejdsretlige nationale bestemmelser er fastsat et loft på tre måneders løn for, hvad der kan opnås i godtgørelse i anledning af kønsdiskrimination i forbindelse med en ansættelse, ikke opfylder disse betingelser.

Ved fastsættelsen af godtgørelsen kan der dog tages hensyn til, at selv om der ikke var udøvet forskelsbehandling ved udvælgelsen, ville visse af ansøgerne ikke have fået den ledige stilling, fordi den valgte ansøger var bedre kvalificeret. Domstolen mente, at det ikke kan bestrides, at sådanne ansøgere, som kun har lidt en skade i form af, at de ikke blev taget i betragtning under ansættelsesproceduren, ikke kan hævde, at de har lidt den samme skade som ansøgere, der ville have fået den ledige stilling, såfremt der ikke var udøvet forskelsbehandling ved udvælgelsen. Det fandtes herefter ikke urimeligt, at en medlemsstat indfører bestemmelse om en lovformodning, hvorefter den skade, der lides af en sådan ansøger, ikke kan overstige tre måneders løn. Det blev i den forbindelse præciseret, at det påhviler arbejdsgiveren, som ligger inde med alle de modtagne ansøgninger, at bevise, at ansøgeren ikke ville have fået den ledige stilling, selv hvis der ikke var udøvet nogen form for forskelsbehandling.

Ændringen af ligebehandlingsdirektivet i 2002⁵⁰ gik videre end Draehmpaehl-dommen, der »kun« underkendte et maksimum på 3 måneder i en nærmere angiven situation, mens det ændrede direktiv forbyder maksimering af erstatning i videre omfang.

5.5.3 Ansvarsgrundlag, culpa

I Dekker-sagen⁵¹ fastslog EU-Domstolen, i en sag om kønsdiskrimination, at i henhold til ligebehandlingsdirektivets art. 6 har de personer, der udsættes for forskelsbehandling, rettigheder, som de kan gøre gældende ved domstolene. Selv om en fuldstændig gennemførelse af direktivet ikke stiller krav om en bestemt sanktionsform i tilfælde af overtrædelse af forbuddet mod forskelsbe-

50. 2002/73/EF.

51. Sag C-177/88, Elisabeth Johanna Pacifica Dekker mod Stichting Vormingscentrum voor Jong Volwassenen Plus, Saml 1990 I-3941.

handling, indebærer den ikke desto mindre, at sanktionen skal være egnet til, at domstolene kan sikre en faktisk og effektiv beskyttelse. Sanktionen skal endvidere have en reelt afskrækkende virkning over for arbejdsgiveren. Domstolen bemærkede, at hvis en arbejdsgivers ansvar for tilsidesættelse af princippet om ligebehandling var betinget af, at det bevistes, at han havde handlet culpøst, og der ikke forelå ansvarsfrihedsgrunde efter gældende national ret, ville gennemslagskraften af ligebehandlingsprincippet blive svækket væsentligt. Heraf følger, at når den af en medlemsstat valgte sanktion henhører under en ordning med civilretligt ansvar for arbejdsgiveren, er enhver tilsidesættelse af forbuddet mod forskelsbehandling i sig selv ansvarspådragende, uden at der kan tages hensyn til ansvarsfrihedsgrunde efter national lovgivning.

I Draehmpaehl-sagen⁵² besvarede EU-Domstolen også spørgsmålet, om ligebehandlingsdirektivet er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter tilkendelse af godtgørelse for skade som følge af forskelsbehandling pga. køn i forbindelse med en ansættelse er betinget af culpa. Svaret er ja. EU-Domstolen henviste først til Dekker-sagen, jf. foran, og fastslog, at direktivet er til hinder for nationale bestemmelser, hvorefter tilkendelse af godtgørelse for skade som følge af forskelsbehandling på grundlag af køn i forbindelse med en ansættelse er betinget af culpa.

Der gælder således objektivt arbejdsgiveransvar. Et culpabaseret ansvar er således ikke tilstrækkeligt til at kompensere ansøgere til ansættelseskontrakter, der udsættes for kønsdiskrimination.

5.6 Benchmarking. Offentlige evalueringer (naming and shaming)

Pligten i ligestillingslovens § 5 til at udarbejde ligestillingsredegørelser og rapporter, se herom foran i kap. 4, indebærer, at der er mulighed for at benytte redegørelserne og rapporterne i en løbende evalueringsproces til 'naming and shaming' af institutioner/virksomheder, der gør en god eller dårlig indsats. Det sker på Ligestillingsafdelingens internetsted.⁵³ Her bedømmes institutioner efter et pointsystem. Maksimum er 100 points. Institutionerne inddeles i grønne (50-100 points), gule (30-49 points) og røde (under 30 points). Her kan man fx læse, at CBS (Handelshøjskolen i København) i 2005 opnåede 32 points og Københavns Universitet 34 points. CBS er således i det gule

52. Sag C-180/95, Nils Draehmpaehl mod Urania Immobilienservice OHG, Saml 1997 I-2195.

53. [Se//www.ligestillingidanmark.dk/servlet/dk.pls.mainstreaming.web.pages.Explorative_Map?indicatorID=0&respondentID=0&AreaID=5&dept1=-1&dept2=-1&mode=1](http://www.ligestillingidanmark.dk/servlet/dk.pls.mainstreaming.web.pages.Explorative_Map?indicatorID=0&respondentID=0&AreaID=5&dept1=-1&dept2=-1&mode=1)

felt, tæt på det røde felt. Et problem ved den nuværende benchmarkingsindsats er, at kriterierne for, hvordan man opnår points, ikke er klart udmeldt.

6 Mainstreamingpligt, der falder inden for andre retlige standarder end de særlige mainstreamingregler

Som omtalt i kap 4. kan mangelfuld hensyntagen til ligestilling være en overtrædelse af markedsføringslovens § 1 eller § 43 i lov om finansiel virksomhed. Markedsføringslovens håndhævelsessystem omfatter Forbrugerombudsmanden, regler om forbud, påbud, straf og erstatning.

Forbrugerombudsmanden fører tilsyn med, at markedsføringsloven overholdes, navnlig ud fra hensynet til forbrugerne.⁵⁴ Forbrugerombudsmanden skal ved forhandling søge at påvirke de erhvervsdrivende til at handle i overensstemmelse med principperne for god markedsføringsskik og til at overholde loven i øvrigt. Tilsidesætter en erhvervsdrivende et tilsagn, der er afgivet over for Forbrugerombudsmanden efter forhandling i henhold til stk. 1, kan Forbrugerombudsmanden meddele den erhvervsdrivende sådanne påbud, som må anses nødvendige for at sikre tilsagnets overholdelse. Forbrugerombudsmanden skal efter forhandling med repræsentanter for forbrugerne og de relevante erhvervsorganisationer søge at påvirke de erhvervsdrivendes adfærd gennem udarbejdelse og offentliggørelse af retningslinjer for markedsføring på nærmere angivne områder, der må anses for væsentlige, navnlig ud fra hensynet til forbrugerne. Forbrugerombudsmanden afgiver på begæring udtalelse om sit syn på lovligheden af påtænkte foranstaltninger, medmindre en stillingtagen giver anledning til særlig tvivl, eller der i øvrigt foreligger særlige omstændigheder. En forhåndsbesked indebærer ikke en egentlig stillingtagen til lovligheden af vedkommende foranstaltning.

Handlinger i strid med markedsføringsloven kan forbydes ved dom.⁵⁵ I forbindelse hermed eller senere kan der ved dom gives sådanne påbud, som må anses for nødvendige for at sikre

- forbuddets overholdelse, herunder ved bestemmelse om, at aftaler, som indgås i strid med et forbud, er ugyldige, og

54. Se nærmere markedsføringslovens §§ 22-25.

55. Se nærmere markedsføringslovens § 20.

6 Mainstreamingpligt, der falder inden for andre retlige standarder

- genoprettelse af den forud for den ulovlige handling eksisterende tilstand, herunder om tilintetgørelse eller tilbagekaldelse af produkter og om udsendelse af oplysninger eller berigtigelse af angivelser.

Handlinger i strid med loven pådrager erstatningsansvar i overensstemmelse med dansk rets almindelige regler.

Kønsmainstreaming i praksis

Kønsmainstreamingstrategien skal forbedre kvaliteten og effektiviteten i det ordinære arbejde og på denne måde i højere grad tage hensyn til de individuelle behov, som henholdsvis kvinder og mænd har. Med brugen af kønsmainstreaming nyformuleres det sædvanlige arbejdsgrundlag.

Nedenfor gøres der rede for, hvad kønsmainstreaming kan bruges til og hvilke erfaringer der kan udledes. Hvad er godt og hvad er sket. Kapitlet er en gennemgang af »god skik praksis« med praktiske eksempler.

1 Anvendelse af kønsmainstreaming

Udarbejdelsen af kønsopdelte data giver i sig selv en bedre forståelse af, hvem der bliver berørt af konkrete initiativer, og derfor er kønsopdelte data et afgørende udgangspunkt for kønsmainstreamingarbejdet. Forpligtelsen til kønsmainstreaming indebærer kendskab til køn og forståelse for, hvordan hovedstrømmen kan ændres for at tilgodese begge køns behov.

Man søger at komme væk fra kønsligestilling, hvor man hovedsageligt tænker på kvinders ligestilling og at komme væk fra en almindelig politikformulering, hvor personer er intetkøn, men udgangspunktet hovedsageligt er mænds behov, se for en nærmere gennemgang kap. 3.

Kvinder og mænd har brug for forskellige undervisningsmetoder. Det er velkendt, at kvinder og mænd har gavn af forskellige pædagogiske systemer, og deres levevilkår vil ofte betinge, at deres efter- og videreuddannelsesbehov er forskellige. Hvis man i sådanne situationer kun ser brugerne som en kønsneutral masse, kommer de uddannelsesstilbud, man udbyder, ikke til at passe til alle.

De forbedrede uddannelsesstilbud kommer til at fremme ligestilling, fordi det forbedrer begge køns adgang og fastholdelse på arbejdsmarkedet.

Da kvinder deltager mindre på arbejdsmarkedet end mænd, vil en uddannelsesindsats med sigte på fastholdelse på arbejdsmarkedet have større betydning for kvinder end for mænd. Skræddersyede tilbud øger udbyttet hos begge køn.

Kønsmainstreaming skulle gerne se helt objektivt på kvinders og mænds situation og adfærd for på denne måde at få alle facetter med, så man i beslutningsgrundlaget har taget stilling til betydningen af de to køns forskellige adfærd og præferencer.

Der er fx ingen grund til at undre sig over, at privatansattes arbejdstid i de seneste år er steget og offentligt ansattes arbejdstid er faldet, når man ved, at $\frac{3}{4}$ af de ansatte i kommunerne er kvinder, og kommunerne udbyder flere og flere deltidstillinger. Det havde mænd i den private sektor aldrig fundet sig i.

Der er behov for, at viden om køn, i de tilfælde sådan viden er afgørende for forståelsen af mekanismer i samfundet, bliver centralt placeret i det almindelige arbejde. Når forøgelse af arbejdsudbuddet er et vigtigt beskæftigelsespolitisk mål, har man behov for at vide, hvem det er, der stadig har uudnyttet kapacitet. Og i dette tilfælde vil det være kvinderne. Den kønsspecifikke konsekvensanalyse bliver nødvendig for at få et godt beslutningsgrundlag i beskæftigelsespolitikken

Set i dette brede perspektiv har mainstreamingstrategien betydning i alle tilfælde, hvor målgrupperne for indsatsen skal identificeres. Men det er ganske naturligt, at køn har særlig betydning, når kvinders og mænds levevilkår er så forskellige. I det hele må datagrundlaget analyseres til bunds, så reaktioner på indsatsen kan forudses både politisk, kulturelt, socialt og økonomisk. Køn har særligt været diskuteret i forhold til udviklingspolitik og demokratiudvikling.

I det omfang de traditionelle aktører forsømmer sig mod disse grundsætninger, bliver behovet for at inddrage mainstreamingstrategien tydeligere. Man kan næsten sige, at kønsmainstreaming bliver en form for lakmusprøve på, at forvaltningen eller håndteringen af kunder lever op til de kvalitetskrav, man har fastsat.

2 Nationalt

Kun Beskæftigelsesministeriet og i mindre omfang Socialministeriet har været omfattet af forbuddet mod forskelsbehandling inden for deres områder siden 1978, da ligebehandlingsloven blev vedtaget. Forbuddet mod forskelsbehandling omfatter både direkte og indirekte forskelsbehandling som beskrevet i kap. 3. Kønsmainstreamingforpligtelsen omfatter mere end forbuddet mod

forskelsbehandling. I kønsmainstreaming indgår desuden fremme af ligestilling. Regelgrundlaget findes i ligestillingslovens § 4 og ligebehandlingslovens § 1a. Om regelgrundlaget henvises til kap. 4.

2.1 Det tværministerielle mainstreamingprojekt

Implementeringen af ligestillingslovens forudsætninger om mainstreaming er institutionaliseret i Ligestillingsafdelingens tværministerielle mainstreamingprojekt, der i samarbejde med de øvrige ministerier udarbejder handlingsplaner for det tværministerielle mainstreamingarbejde, som alle ministerier er forpligtet til at deltage i. Der er dog stor forskel på, hvor langt de enkelte ministerier er nået med arbejdet. Beskæftigelsesministeriet har arbejdet med kønsmainstreaming i mange år i den tidligere Arbejdsformidling. I de seneste år har Arbejdsskadestyrelsen også iværksat et projekt, hvori man undersøger, om kvinder og mænd tildeles arbejdsskadeerstatninger på et korrekt grundlag. Princippet overvejes og anvendes ved udarbejdelsen af lovforslag.

Ligestillingsafdelingen har en hjemmeside om mainstreaming¹ med en række eksempler på og værktøjer til gennemførelse af mainstreaming.

Ligestillingslovens bestemmelse er baggrunden for det tværministerielle mainstreamingprojekt. Selv om offentlige myndigheder ofte selv mener, de arbejder kønsneutralt, dækker det for det meste over, at de ikke tager hensyn til køn forstået på den måde, at køn er fuldstændigt fraværende i deres arbejde. De fleste ministerier er først med ligestillingsloven i år 2000 blevet omfattet af forbuddet mod forskelsbehandling.

Kønsmainstreamingforpligtelsen i ligestillingslovens § 4 omfatter både myndighedens interne forhold (som personalepolitik, rekruttering mv.) og myndighedens forvaltningsområde. Det er nødvendigt at udvikle redskaber og metoder til at analysere ligestillingsmæssige konsekvenser af myndighedens praksis, initiativer og regler.

Det var også hensigten, at ligestillingsredegørelserne, ligestillingslovens § 5, skulle medvirke til at gennemføre kønsmainstreamingprincippet, fordi ministerierne skal gøre rede for deres kønsmainstreaminginitiativer her. Men det er ikke et krav i ligestillingslovens § 5.

Ligestillingslovens² § 1a afgrænser forbuddet mod forskelsbehandling inden for offentlig forvaltning og erhvervsmæssig og almen virksomhed. Forbuddet gælder desuden for organisationer og alle personer, som leverer varer

1. <http://www.lige.dk/koensmainstreaming.asp>

2. Lovbekendtgørelse nr. 1557 af 19. december 2004 med senere ændringer.

Kapitel 8. Kønsmainstreaming i praksis

og tjenesteydelser, der er tilgængelige for offentligheden inden for både den offentlige og den private sektor.

Ligestillingsafdelingen fik til opgave at være tovholder for kønsmainstreamingindsatsen. I 2001 blev det tværministerielle mainstreamingprojekt sat i gang med Ligestillingsafdelingen som sekretariat. For at sikre ledelsesmæssig forankring af kønsmainstreamingprojektet i alle ministerier, nedsatte ligestillingsministeren en styregruppe, der fik til opgave at sikre et ledelsesmæssigt fokus, når kønsmainstreamingprincippet skal gennemføres inden for eget ministerområde, og at det samlede kønsmainstreamingarbejde er hensigtsmæssigt organiseret.

En styregruppe, der består af en chef fra hvert ministerium, med ministeren for ligestillings departementschef Thomas Børner som formand, blev nedsat af ministeren for ligestilling og »Handlingsplan 2002-2006 – Det tværministerielle mainstreamingprojekt« blev vedtaget af denne styregruppe.

For hvert ministerium er der desuden udpeget en kontaktperson, som har til opgave at sikre, at kønsmainstreamingprincippet indgår i det daglige arbejde hos de berørte medarbejdere.

Ligestillingsafdelingen fungerer som sekretariat.

Til udvikling af værktøjer/metoder her der været nedsat arbejdsgrupper, som alle har afsluttet deres arbejde, så projektet nu har sin egen »værktøjskasse«.

Implementeringen af handlingsplanen blev ledet af styregruppen.

Handlingsplanen var 5-årig og fastlagde rammer, mål og tidsplaner for implementering af kønsmainstreaming i ministerierne. Handlingsplanen var en plan for det samlede tværministerielle kønsmainstreamingprojekt og omfattede både ministeriernes departementer og de tilhørende styrelser og institutioner.

Der er blevet gennemført en evaluering i efteråret 2006, der viste, at det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt har tilført stor værdi til de enkelte ministeriers arbejde med at opfylde lovens krav om at arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning, som loven foreskriver det.

Handlingsplanen blev evalueret af Rambøll Management³ med en klar konklusion:

»Det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt har sat kønsmainstreaming på dagsordenen, og det har samtidig udviklet metoder og redskaber, som har været afgørende for, at mange af ministerierne er kommet i gang med at implementere strategien ... Det konklude-

3. Fra udvikling til forankring Rambøll Management oktober 2006.

res, at det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt har været en forudsætning for, at ministerierne er kommet godt i gang.«

Rapporten konkluderede samtidig, at de færreste ministerier er »flyveklare«, og at det fortsat vil være nødvendigt med bistand fra et tværministerielt projekt og fra Ligestillingsafdelingen. En anden central konklusion i evalueringen var, at der er behov for, at det tværministerielle samarbejde bevæger sig fra projektform til reel implementering og sikrer forankring i ministerierne, ligesom der er behov for en højere grad af ledelsesmæssig forankring. Evalueringen anbefalede, at det kommende arbejde med kønsmainstreaming i ministerierne skal være differentieret.

Ligestillingsafdelingen har fået stor ros for sin indsats for at rådgive og undervise i forbindelse med projektet.

Fokus skal fastholdes på kønsmainstreamingarbejdet, og der skal fortsat arbejdes for at udvikle og integrere arbejdet i ministeriernes daglige arbejde, hvis forankring i ministerierne fremover skal sikres. Det har derfor været enighed om, at det tværministerielle mainstreamingsarbejde skulle fortsætte. Fremover skal der lægges mere vægt på forankring og implementering. Udviklingsaspektet tones ned.

På baggrund af evalueringen er der udarbejdet en ny 4-årig handlingsplan for det tværministerielle samarbejde⁴ med fokus på implementering, forankring, differentiering og ledelse. Den nye handlingsplan skal løbe frem til 2011.

Da kønsmainstreaming har forskellig relevans i de enkelte ministerier, skal indsatsen differentieres, for at de enkelte ministerier kan opstille deres egne målsætninger for arbejdet med kønsmainstreaming af ministeriets kerneopgaver.

Og der er blevet lagt fornyet vægt på den ledelsesmæssige forankring, samtidig med at nytteværdien skal sættes i centrum. Disse anbefalinger er indgået i det nye mandat for arbejdet med ny handlingsplan.

Handlingsplanen indledes med Regeringens vision for ligestillingsarbejdet:

Regeringen vil skabe lige muligheder for kvinder og mænd. Målet er, at kvinder og mænd opfattes ligeværdigt og har mulighed for at vælge det liv, de ønsker. Regeringen ønsker respekt for forskellighed og for det enkelte menneskes personlige valg.

4. Handlingsplan for det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt 2007-2011.

Kapitel 8. Kønsmainstreaming i praksis

For staten betyder visionen:

- Aktivt at fremme ligestilling af kvinder og mænd ved at målrette anvendelsen af det offentliges ressourcer. Køns- og ligestillingsperspektivet skal indarbejdes i alle relevante dele af den statslige politik, planlægning og forvaltning.
- Ministerierne er i stand til at se køns- og ligestillingsperspektivet både inden for ministeriets eget ressortområde og i regeringens overordnede politik og indsatser.
- Kønsmainstreaming indgår som et naturligt og integreret redskab i centrale dele af ministeriernes kerneopgaver.

I handlingsplanen lægges der vægt på, at der skal arbejdes med flere parametre end køn:

I arbejdet med kønsmainstreaming vil det sjældent være tilstrækkeligt udelukkende at fokusere på køn – fordi kvinder er forskellige ligesom mænd er forskellige. Der skal derfor næsten altid kobles andre parametre med køn, fx: alder, etnicitet, handicap, uddannelsesmæssig baggrund, civilstand, regionale forskelle mv. for at få et tilstrækkeligt præcist billede af målgruppen og dermed sikre målrettethed i indsatsen.

Handlingsplanen tager udgangspunkt i, at der er store forskelle på ministeriernes ressortområder, hvorfor der også er behov for proportionalitet i arbejdet med kønsmainstreaming. Nogle områder af ministeriernes ressort er meget borgernære, hvilket gør det umiddelbart lettere at kønsmainstreame indsatser. Andre områder kræver mere dybdegående analyser for at identificere køns- og ligestillingsperspektivet i indsatsen, mens andre igen hverken har et køns- eller et ligestillingsmæssigt perspektiv.

Baseret på erfaringer fra perioden 2002-2006 er der derfor i den nye handlingsplan behov for en differentieret tilgang til arbejdet med kønsmainstreaming, der balanceres i forhold til ministeriernes enkelte ressortområder. Ud fra dette proportionalitetsprincip skal hvert ministerium så vidt muligt formulere kønsmainstreaminginitiativer, der indeholder:

- Egen ligestillingspolitik på ressort med ligestillingspolitiske målsætninger.
- Konkrete målsætninger for implementering og kompetenceopbygning på kønsmainstreaming.
- Konkrete aktiviteter, der skal kønsmainstreames.

Når ministerierne formulerer klare og specifikke ligestillingspolitikker på ressort og personalepolitiske målsætninger, kan ministerierne koncentrere sig

om at arbejde for at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd på de mest centrale områder af eget ressortområde.

Med udgangspunkt i proportionalitetsprincippet er de overordnede mål for handlingsplanen:

- Ligestilling mellem kønnene indarbejdes i centrale dele af de enkelte ministeriers ressortområder og i relevante større tværministerielle opgaver.
- Ministerierne formulerer ligestillingspolitikker og konkrete ligestillingspolitiske målsætninger på eget ressort og identificerer dermed egne ligestillingspolitiske udfordringer og kønsbestemte problemstillinger.
- Ressourcer og kompetencer til at se og arbejde professionelt med køns-mæssige problemstillinger og ligestillingsmæssige udfordringer er til stede i ministerierne.

Handlingsplanen fastsætter fortløbende milepæle for kønsmainstreaming-arbejdet, som samtidig er handlingsplanens delmål, fastsat for hele handlingsplanperioden for ministerierne og Ligestillingsafdelingen.

Indsatsen kommer særligt til at dreje sig om udformning af ligestillingspolitikker, udbredelse af kendskabet til kønsmainstreaming og forståelse af relevansen af at kønsmainstreame og kompetenceopbygning.

Det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt er fortsat organiseret omkring fire grupper aktører: Styregruppen, kontaktpersoner, netværk og sekretariatet.

Styregruppen består fortsat af en topchef fra hvert ministerium. Styregruppen har det overordnede ansvar for at drive det tværministerielle projekt for at sikre, at målene i handlingsplanen nås, og for at implementere og forankre kønsmainstreaming i eget ministerium.

Gruppen af kontaktpersoner består af en medarbejder på fuldmægtig-niveau fra hvert ministerium. Kontaktpersonen har, sammen med styregruppe-medlemmet, ansvaret for at planlægge, monitorere og implementere køns-mainstreaming i eget ministerium og er samtidig ansvarlig for at formidle ministeriets succeser og problemstillinger videre til det tværministerielle projekt.

Netværket er uformelt og består af medarbejdere og chefer i staten, som arbejder med eller er interesserede i kønsmainstreaming. Netværket orienteres løbende om fremdrift og resultater og inviteres til relevante arrangementer.

Ligestillingsafdelingen er sekretariat for det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt, styregruppe, kontaktpersoner og netværk. Det er sekretariatets ansvar at koordinere det tværministerielle samarbejde og være pådriver

og tovholder i forhold til, at den tværministerielle handlingsplan implementeres.

Efter ligestillingslovens § 5 skal ministerier, statslige institutioner og statslige virksomheder hvert andet år – i 2007, 2009 og 2011 – udarbejde en redegørelse om ligestilling til egen minister. De enkelte ressortministerier udfører en samlet rapport vedlagt de enkelte redegørelser til minister for ligestilling. De statslige redegørelser skal indeholde oplysninger om ligestillingspolitik, den kønsmæssige fordeling i de enkelte stillingskategorier og andre forhold internt, der har betydning for vurderingen af ministeriets indsats på ligestillingsområder.

Redegørelserne og rapporterne fra ressortministeren er det centrale instrument, hvor resultaterne og processen med at implementere ministeriernes kønsmainstreaminghandlingsplaner indrapporteres og i den forbindelse monitoreres. Orienteringen fra ministerierne på styregruppemøderne om fremdriften i ministeriernes kønsmainstreaminghandlingsplaner fungerer således som supplement til rapporteringerne i redegørelser og rapporter.

Sideløbende med ligestillingsrapporterne vil styregruppemøder og kontaktpersonmøder fungere som fora for dialog og feedback. Ligestillingsafdelingen opsamler løbende eksempler på god praksis i ministerierne, som drøftes på tværministerielle møder og kommunikeres på kønsmainstreaming-hjemmesiden.

Den fælles handlingsplan evalueres på:

- Målene i den tværministerielle handlingsplan
- Resultaterne af de tværministerielle indsatser
- Resultaterne af hhv. aktiviteter og kompetenceopbygning i de enkelte ministerier fra 2007 til 2011.

Handlingsplanen evalueres fra efteråret 2011.

Det tværministerielle mainstreamingprojekt har koncentreret sig om 4 områder, som styregruppen har sørget for at udarbejde værktøjer for. Det drejer sig om kønsmainstreaming af kampagner, lovforslag, budgetter og dataindsamling. Dataindsamlingen er en forudsætning for, at de 3 andre områder kan lykkes. Derfor er data behandlet i et særligt kapitel (kap. 5).

I værktøjerne er der udarbejdet tjeklister, der skal give ministerierne holdepunkter for deres eget arbejde med de tre områder. Værktøjerne findes på

Ligestillingsafdelingens hjemmeside.⁵ Nedenfor gøres der nærmere rede for de tre andre værktøjer.

2.1.1 Kampagner i det tværministerielle mainstreamingprojekt

Kampagner er et godt emne for mainstreamingindsats, fordi de to køn bl.a. har meget forskellige holdninger og påvirkes meget forskelligt af kommunikation. Målrettet kommunikation er alfa og omega for en vellykket kommunikationsindsats. Ligestillingsafdelingen påpeger derfor i sine værktøjer, at det er nødvendigt at have et meget nøje og minutiøst billede af sin målgruppe.

Ved udarbejdelse af kampagner og oplysningsmateriale er der overordnet to ting at være opmærksom på. Målgruppen skal kendes. Målrettet kommunikation er afgørende for en vellykket kommunikationsindsats. Det er dermed nødvendigt at have et nøjagtigt billede af sin målgruppe. Blandt mange andre parametre er køn vigtigt for præcist at kunne beskrive en målgruppe, uanset om man henvender sig til ældre, unge, etniske minoriteter, syge, raske, byboere, landboere osv. Alle mennesker har et køn. Konklusionen er, at det er nødvendigt at indsamle de data og den viden, der kan fortælle dig, hvordan din målgruppe fordeler sig på køn.

Kommunikationsmåden er afgørende for at nå målgruppen. Der er forskel på, hvordan kvinder og mænd, piger og drenge forstår fx. en skreven tekst eller billeder på, ligesom det skal overvejes, hvilke medier det er mest hensigtsmæssigt at anvende. Der skal indhentes viden om, hvordan man bedst kommunikerer med sin målgruppe, når de er kvinder eller mænd, piger eller drenge, for at opnå det bedste resultat.

Det skal altid afklares, om en kampagne har et generelt og alment emne, hvilket ofte fører med sig, at kvinder ikke er tænkt med. Hvis kampagnen derimod handler om køn og ligestilling, vil mænd som regel ikke være tænkt med. I det almindelige samfundsliv er manden normen, og derfor handler ligestilling kun om kvinder.

Med en kommunikationsindsats eller en kampagne forsøger man ofte at ændre menneskers handlinger – fx ved at opfordre og vejlede til andre måder at agere på. Mennesker er kvinder og mænd, piger og drenge – og de er forskellige. Det betyder i nogle situationer, at den indsats, der skal til i forhold til kvinder og mænd, piger og drenge, ikke er den samme. Begge grupper skal fx. opfordres til at »spise sundt« eller »ikke ryge«, men de skal ikke nødvendigvis handle på samme måde: Fx. skal mange kvinder spise mere kød og mænd mere frugt og grønt for at leve sundere.

5. www.lige.dk

Ligestillingsafdelingen lægger vægt på, at det skal overvejes, hvordan ligestilling indgår i indsatsen, eller om indsatsen påvirker ligestilling. Ligestillingsafdelingen påpeger en række elementer, der skal indgå i overvejelserne. Det skal afklares, om indsatsen skal forandre forholdet for de to køn, eller der ikke er noget ønske om forandring.

De signaler, en kampagne udsender, skal være i overensstemmelse med og afspejle den måde, man arbejder med køn og ligestilling på inden for organisationens ressort- og ansvarsområde, samt med organisationens ligestillingspolitik og målsætning.

Hvis en kampagne skal have gennemslagskraft, skal man være bevidst om, hvordan man kommunikerer budskabet og formidler det til målgruppen, om det er kvinder og mænd, piger og drenge – og vel at mærke uden at fastholde nogle stereotype kønsroller. Endvidere er det overordentlig vigtigt, at målgruppen kan identificere sig med kampagnens budskab, sprog, rollemodeller osv.

I den forbindelse skal det overvejes, om budskabet skal være det samme til hele målgruppen, eller om forskellige dele af målgruppen skal have forskellige budskaber, selv om hovedmålet er det samme.

Selv om køn ikke er den vigtigste parameter til at fastsætte en målgruppe, kan overvejelser om køn være med til at nuancere billedet af målgruppen og dermed gøre indsatsen mere effektiv.

Ligestillingsafdelingen fremhæver, at det skal undersøges, om resultatet vil blive bedre, hvis man udformer forskellige kampagner til kvinder og mænd.

Budskabet kan formidles på mange måder, men identifikation er vigtig for at nå målgruppen. Identifikation for kvinder og mænd, piger og drenge er ikke altid det samme, nogle gange er det meget forskellig. Køns betydning skal afklares i det konkrete budskab.

Betegnelser som kvinder og mænd, drenge og piger, ældre mænd og unge piger giver et bedre billede af kampagnens indhold i stedet for de mere generelle og neutrale ord som borgere, brugere og patienter. Det øger identifikationen hos målgruppen, hvilket er essentielt for at nå ud med budskabet.

Der skal være overensstemmelse i valg af medie, tekst, sprog, layout og billeder for at nå målgruppen. Disse elementer skal i sidste ende være i overensstemmelse med hinanden for at være overbevisende for målgruppen.

Sprog og tekster skal være udformet, så målgruppen kan identificere sig med dem og har lyst til at læse eller lytte til dem. Desuden kan kvinder og mænd opfatte en tekst, et billede eller et budskab forskelligt.

Forhindringer, mangel på interesse, barrierer osv. af vidt forskellig art vil man næsten altid støde på, når man skal nå en målgruppe. Her spiller køn ofte

en rolle, da barriererne for de to køn kan være meget forskellige. Det kan fx være barrierer i form af holdning til det givne emne, til sprogbrug, til kommunikationsform, til kampagnens signal osv.

Ligestillingsafdelingen nævner et eksempel fra en kampagne i Fødevedirektoratet om at forbedre køkkenhygiejne hos unge mænd i alderen 18-29 år. Den forventedes at møde flere barrierer som fx, at temaet ikke ville have målgruppens store interesse. Derfor spillede man på humor og fængende slogans – som fx en plakat på herretoiletter foran pissoiret med påskriften: »husk at vaske hænder, når du har rørt ved råt kød«.

Et andet eksempel er kampagnen om vold mod kvinder: »Bryd tavsheden«, hvor Ligestillingsafdelingen identificerede den store barriere som værende det tabu, der er blandt mange mennesker over for vold i hjemmet. Kampagnen spillede derfor på denne barriere og på selve tabuet ved at opfordre til, at tavsheden blev brudt.

Køn indgår på forskellig vis i mange dele af planlægning og gennemførelse af kommunikationsindsatser og kampagner. Det kan være relevant at overveje, hvordan køn skal indtænkes i fx fastsættelse af målgruppe, til indhentning af talmateriale, til fastlæggelse af budskab, til fokusgruppeinterview – eller om der er områder, som hidtil har været oversete.

Når en kampagne eller kommunikationsindsats er gennemført, skal den evalueres, og om muligt skal effekten måles. Hvad er effekten, hvordan er kampagnen forløbet, og har den haft den virkning, at køn og ligestilling er tænkt ind?

Ligestillingsafdelingen er også optaget af, hvordan effekten af kommunikationsindsatsen kan måles.

2.1.2 Ligestillingsvurdering af lovforslag i det tværministerielle mainstreamingprojekt

Ligestillingsvurdering af lovforslag er en vurdering af, om et lovforslag kan have forskellige konsekvenser for den kvindelige og den mandlige befolkning eller dele af disse grupper, samt en vurdering af, hvad dette betyder for ligestillingen mellem kvinder og mænd. Denne type konsekvensvurdering kan ligeledes benyttes ved udarbejdelse af bekendtgørelser, vejledninger eller andre typer bestemmelser.

Ved kønsmainstreaming af lovforslag skal det undersøges, hvilken befolkningsgruppe lovforslaget retter sig mod. Der skal indhentes data og statistikker, der kan belyse, hvordan fordelingen af kvinder og mænd, piger og drenge ser ud i denne gruppe, og det skal undersøges, hvilke positive og negative konsekvenser lovforslaget vil have på disse grupper af mennesker.

Mange lovforslag er relevante at ligestillingsvurdere. Som udgangspunkt er lovgivningen kønsneutral. Det er imidlertid ikke det samme som, at virkningerne af en lovgivning ikke kan få større betydning for det ene køn end for det andet. Derfor skal man være bevidst om kønsaspektet fra starten, og oplysninger om konsekvenserne af loven bør indgå i beslutningsprocessen. Kun på den måde er det muligt at have et billede af, hvordan et lovforslag vil påvirke borgerne.

For alle lovforslag er det relevant at vurdere, hvilke grupper der vil blive berørt af lovforslaget og på hvilken måde. Lovforslagets konsekvenser for levilkårene for grupper af mennesker mht. økonomi, sundhed, arbejdsmarkedstilknytning, uddannelse osv. kan meget vel være forskellige for kvinder og mænd. Det kræver viden om mænds og kvinders vilkår og situation på det område, som loven handler om. Nedenfor gengives Ligestillingsafdelingens »opskrift« på udarbejdelse af ligestillingsvurdering af lovforslag.

Indledningsvis foretages en relevanstest. I princippet kan man ligestillingsvurdere alle forslag. Men en indledende »relevanstest« kan afklare, om der er behov for en ligestillingsvurdering. Første fase i arbejdet er at undersøge, om der overhovedet er relevante kønsaspekter af det nye lovforslag. I denne fase er grundlæggende data og statistik afgørende. Kønsopdelte data og statistikker skal være til rådighed. Med data og statistikker og dermed kendsgerninger og viden sikres, at ligestillingsvurderingen baseres på facts og ikke formodninger. For at få kendskab til ligestillingsaspektet inden for et fagområde og dermed blive i stand til at foretage en ligestillingsvurdering skal man vide, hvordan kvinder og mænd fordeler sig inden for den befolkningsgruppe, lovforslaget berører.

Den årlige lovpakke skal relevanstestes, og ministerierne skal afgøre, hvilke lovforslag i lovpakken der skal gennemgå en ligestillingsvurdering. Der skal for hvert lovforslag afleveres et resultat af relevanstesten – og dermed listen over, hvilke lovforslag der skal ligestillingsvurderes. Listen over lovforslag, der skal gennemgå en egentlig ligestillingsvurdering, offentliggøres ved Folketingets åbning i oktober.

I Finansministeriet arbejdes med »lovmodeller«, som nærmere er beskrevet i kapitlet om data.

Man skal ved vurderingen være opmærksom på, at en skæv fordeling ikke i sig selv er udtryk for uligestilling, ligesom lige fordeling ikke nødvendigvis er udtryk for ligestilling. At data om kvinder og mænd fordeler sig ligeligt, er ikke det samme som, at kvinder og mænd reelt har samme muligheder inden for området. Der kan henvises til afsnittet om begrebet ligestilling i kap. 3.

Der skal skabes et udgangspunkt for at vurdere, om der er givet kvinder og mænd lige muligheder inden for lovforslagets område. Det er ofte nødvendigt

at udvikle kompetence i professionelt arbejde med køn og ligestilling og etablere et samarbejde mellem fagfolk på ressortområdet og fagfolk på ligestilling til at vurdere sagen. Regler, der får betydning for en større andel af mænd end kvinder – eller omvendt – kan fortsat udformes, hvis der er objektive grunde til det. Det kan også være, at vurderingen fører frem til, at der er negative ligestillingsmæssige konsekvenser, som ikke kan undgås ud fra proportionalitetshensyn eller andre prioriteringer.

I Statsministeriets cirkulære af 16. september 1998 om bemærkninger til lovforslag mv. beskrives de områder, der skal indgå i bemærkninger til lovforslag. Der findes faste områder, blandt andet økonomiske og administrative konsekvenser, erhvervsøkonomiske konsekvenser og miljømæssige konsekvenser, der skal vurderes.

Ligestilling er ikke blandt disse faste områder. Imidlertid fremgår det af cirkulærets § 22, at hvis der er foretaget undersøgelser mv. og vurderinger, som er af betydning for vurderingen af lovforslagets virkninger, bør der redegøres herfor i bemærkningerne. Her kan ministerier således beskrive de ligestillingsmæssige konsekvenser.

I overensstemmelse med Justitsministeriets vejledning om lovkvalitet fra juni 2005 bør det, i det omfang der er grund hertil, redegøres for de ligestillingsmæssige konsekvenser af lovforslaget. Har lovforslaget ikke konsekvenser af den nævnte karakter, bør dette fremgå af lovforslagets bemærkninger, hvis der på baggrund af lovforslagets indhold er foretaget en større konsekvensvurdering.

Det er således aktuelt at skrive ligestillingsvurderingen ind i bemærkningerne til lovforslaget, hvis der er væsentlige forskelle for kvinder og mænd, eller hvis der er foretaget en større konsekvensvurdering. Er det tilfældet, vil det kræve en forklaring på, hvilke forhold der medfører, at lovforslaget er udformet, som det er. Det afgørende er, at beslutningstagerne i bemærkningerne til lovforslaget kan se, om og i så fald hvilke konsekvenser lovforslaget har for ligestilling af kvinder og mænd.

Justitsministeriet vil i relevante tilfælde – i forbindelse med den almindelige lovtekniske gennemgang – være opmærksom på, om retningslinjerne i lovkvalitetsvejledningen vedrørende ligestillingsmæssige konsekvenser er overholdt.

For at tydeliggøre eventuelle ligestillingsmæssige konsekvenser internt i organisationen skal overvejelser i forbindelse med bemærkninger til lovforslaget også optræde i interne dokumenter, så viden fastholdes i organisationen. Der er i flere ministerier foretaget ligestillingsvurderinger af lovforslag. Yderligere er der en stor eksempelsamling, der viser, hvilke andre ressortområder der har arbejdet med ligestilling.

For at sikre, at arbejdet med ligestillingsvurderingen er en integreret del af udarbejdelsen af nye lovforslag, bør ligestillingsvurderingen indarbejdes i de almindelige procedurer for lovarbejdet. Procedurene omkring udarbejdelse af nye lovforslag er forskellige i ministerierne, men oftest findes der procedurer omkring lovtjek/kvalitetskontrol, hvor det vil være naturligt at inddrage ligestillingsvurderingen, ligesom det vil være det i lovteknikhederne.

Der skal sikres viden om køn og ligestilling i det fagkontor, der udarbejder det pågældende lovforslag. Hermed sikres det, at fagkontorenes dybere kendskab til det pågældende område bruges i en ligestillingsvurdering. Derudover er det vigtigt, at der også i den mere tekniske lovgennemgang inddrages kompetence på køn og ligestilling.

Når ministeriet samler de lovforslag, man vil fremsætte i det kommende år, bør der holdes møder med fagkontorer, lovteknikere og ressourcepersoner på ligestilling med henblik på at identificere kønsaspekterne. Et sådant møde kan med hjælp fra både det fagspecifikke kendskab på ressort, det lovtekniske samt det ligestillingsmæssige aspekt belyse, hvilke af de kommende lovforslag det kunne være relevant at ligestillingsvurdere. Det vil være en fordel allerede på dette tidspunkt at have gjort sig nogle overvejelser om, hvilke lovforslag det ville være relevant at ligestillingsvurdere, for derved at kunne starte arbejdet med vurderingen tidligt i lovforslagets »levetid«.

Der er en række grundlæggende krav til dansk lovgivning i ligestillingsmæssig henseende. De internationale regler og konventioner om ligebehandling og ligestilling af kønnene er indarbejdet i dansk lovgivning, hvor de to hovedlove er henholdsvis ligebehandlingsloven, der omhandler beskæftigelsesområdet, dvs. forholdet mellem arbejdstagere og arbejdsgivere, herunder særlig beskyttelse mod afskedigelse i forbindelse med graviditet og barselorlov, og ligestillingsloven, der fastsætter regler på området uden for arbejdsmarkedet.

Ligestillingsvurderingen skal foretages så tidligt som muligt for at rette lovforslaget til, så det ikke får utilsigtede virkninger for kvinder og mænd. Det kan være ganske vanskeligt at ændre indholdet af lovforslaget, når beslutningsprocessen er langt fremme, og det er derfor vigtigt, at ligestillingsvurderingen er inde i billedet allerede i den helt indledende fase af arbejdet.

2.1.3 Ligestillingsvurdering af budgetter i det tværministerielle mainstreamingprojekt

Idéen med ligestillingsvurderinger af ressourcefordelingen er at skabe en højere grad af træfsikkerhed og kvalitet i ressourceforbruget og i ligestillingsarbejdet, fordi man får kortlagt, hvordan ressourcerne fordeles til kvinder og

mænd. Utilsigtede ligestillingsmæssige konsekvenser kan undgås samtidig med, at budgetterne kan blive et mere præcist styringsinstrument.

I Sveriges lokaladministration er udviklet et særligt værktøj til at analysere ressourcetildelingen mellem forskellige interessenter kaldet 3R-metoden. Ideen bagved metoden er at foretage en systematisk analyse af kvinders og mænds repræsentation i forskellige bestemmende udvalg i kommunerne af fordelingen af ressourcer og dækning af interessenters behov. 3R står for repræsentation, ressourcer og realia. Metoden medvirker til at afdække, hvem der bestemmer tildelingen af ressourcer og deres kvalitet.

Arbejdet med at analysere budgetter fra en kønsvinkel kan overordnet set foregå på to måder. Dels kan man anlægge en kønsvinkel, når man arbejder med at lægge budgettet, dels kan man anlægge kønsvinklen, når man skal analysere et allerede vedtaget budget.

Inddrager man kønsaspektet under budgetlægning, er det vigtigt at indhente data, der kan belyse, hvordan kvinder og mænd, piger og drenge bliver berørt af konsekvenserne af budgettet. Dermed er det muligt at medtage en ligestillingsmæssig vurdering fra starten og tage denne vurdering med i sine planlægningsmæssige overvejelser om, hvordan ressourcerne skal fordeles.

Inddrager man kønsaspektet i analysen af et allerede vedtaget budget, skal man indhente data, der kan vise, hvordan den faktiske resourceallokering er foregået, og hvordan fordelingen ser ud, når gruppen af »modtagere« opdeles i kvinder og mænd, piger og drenge. Dermed gives et realistisk billede af de følger, det pågældende budget har haft fordelt på kvinder og mænd, piger og drenge.

I planlægning, der vedrører en befolkningsgruppe, som fx trafik- eller byplanlægning, skal de planlægningsmæssige spørgsmål, der rejser sig, skelne mellem konsekvenserne for kvinder og mænd. Det er derfor nødvendigt at indsamle de data og statistikker, der kan give dig denne information.

Ligestillingsafdelingen fremfører, at en ligestillingsvurdering af resourcefordelingen kan bruges til at tjekke, om resourcefordelingen er i overensstemmelse med hensigten med den planlagte politik. Der er også vigtigt at vide, om der er tale om et projekt af en vis varighed, eller om en tilskudsordning/fast bevilling.

Der er to oplagte tidspunkter at foretage en ligestillingsvurdering af resourcefordelingen på: I forbindelse med udmøntning af puljer, rammelovgivning og gennemførelse af initiativer, og når der skal gennemføres nye lovgivning, herunder ændringer af eksisterende lovgivning.

Det er vigtigt at understrege, at ligestillingsvurderinger af resourcefordelingen kan foretages såvel før som efter, aktiviteten er gennemført, forudsat at man indsamler de rette data. Fordelen ved at foretage en analyse af den for-

ventede ressourcefordeling, dvs. før aktiviteten gennemføres, er, at man på den måde kan indarbejde resultaterne i aktiviteten, så utilsigtede ligestillingsmæssige konsekvenser undgås. Fordelene ved en bagudrettet analyse er, at man kender alle de ligestillingsmæssige konsekvenser og dermed får resultater, der i højere grad kan bruges fremover. Hvis man vil foretage ligestillingsvurderingen, før aktiviteten gennemføres, er det vigtigt, at denne foretages relativt tidligt i den lovforberedende del af processen.

Det er ikke sikkert, at det giver lige stor gevinst at ligestillingsvurdere ressourcefordelingen for alle aktiviteter eller alle budgetposter. Men det er altid en god idé at anlægge et kønsperspektiv for at vurdere, om det kunne være interessant at foretage en egentlig ligestillingsvurdering. Ofte vil det nemlig være sådan, at man ikke tror, at køn spiller nogen rolle i den givne aktivitet, men ved nærmere eftersyn kan det meget vel vise sig at være tilfældet. Man kan derfor målrette indsatsen mere præcist og derfor få en mere optimal fordeling af ressourcerne blandt borgerne.

Man skal allerede fra starten gøre sig klart, hvad formålet med aktiviteten er, ligesom man skal skabe sig et overblik over de potentielle konsekvenser for mænd, kvinder, piger og drenge, den ønskede målgruppe samt aktivitetens karakter.

Særligt aktivitetens karakter har store konsekvenser for, hvordan ligestillingsvurderingen skal foretages. Er der således tale om en generel ordning (fx støtte til musikskoler) eller en mere specifik ordning (fx støtte til kunstnere). Det er også vigtigt at vide, om der er tale om et projekt af en begrænset varighed eller om en tilskudsordning/fast bevilling.

De ligestillingsmæssige konsekvenser skal beskrives. Det gælder både de åbenlyse (fx oprettelsen af et før-lederkursus med fokus på kvindelige ledere) og de afledte (fx en forhøjelse af fradraget til enlige forsørgere, der vil gavne de mandlige enlige forsørgere mere end de kvindelige, pga. deres gennemsnitsløn).

Aktiviteten skal være velbeskrevet sammen med at de ligestillingsmæssige problemer, der normalt er på området. (Hvis man fx skal lave et tillæg til pensionslovgivningen på elitesportsområdet, kan man kigge på problemstillinger, der traditionelt knytter sig til forholdet mellem pension og ligestilling mellem kvinder og mænd).

Fra aktivitetens start skal det være klart, hvilken målgruppe man har med at gøre, og hvordan kønsfordelingen er i denne. I forlængelse heraf kan det være vigtigt at vide, om der er signifikant kønsforskel i målgruppen (socioøkonomisk status, helbred, indkomst mm.).

For aktiviteter, der omfatter undersøgelser, analyser og forskningsprojekter, er det centralt, at målgruppen er repræsentativ, således at man kan bedømme effekterne fordelt på køn.

Selv om det ikke er intentionen, er der risiko for, at der ved fravær af køn i overvejelserne om målgruppen ikke bliver taget højde for eventuelle forskelle i behov og adfærd. Hvis der er tale om midler afsat specifikt til aktiviteter, der omfatter køn og ligestilling, kan det være relevant at undersøge, om der reelt er taget højde for begge køn. Ofte vil kvinder være målgruppe for ligestillingsaktiviteter, og selv om det ikke er intentionen, sker det, at ligestillingsaspekter for mænd overses.

Hvis aktiviteten er af mere strukturel grad og rækker fremad, kan det være utilstrækkeligt alene at basere vurderingen på aktuelle og historiske data. Det kan være nødvendigt at inddrage prognoser og fremskrivninger o. lign., ligesom der kan være behov for at opstille modeller for, hvilke variable der forventes at blive påvirket af aktiviteten, herunder ligestillingen.

Aktivitetens karakter er vigtig for, hvordan der skal ses på ligestillingsvurderingen. For generelle tilskudsordninger til fx organisationer, udland m.fl. og driftsbevillinger til myndighedsopgaver, sagsbehandling o.lign. kan en kønsfordelt ressourceallokering på målgruppen være vanskelig at fastlægge, ligesom den kan være uinteressant ligestillingsmæssigt (fx administration til EU's eksportstøtteordninger). For aktiviteter af denne karakter er det vigtigt at fokusere på, hvem der er målgruppe for aktiviteterne, og hvis den kan identificeres, om aktiviteten har betydning ligestillingsmæssigt.

Er der derimod tale om borgerrettede aktivitetstilbud, sociale ydelser m.v., er målgruppen veldefineret, hvilket gør det relevant at undersøge aktivitetens modtagergruppe, herunder om den svarer til befolkningssammensætningen, og hvis ikke, hvad det skyldes.

For at kunne gennemføre en ligestillingsvurdering af resourcefordelingen er det nødvendigt at have en oversigt over omfanget af de tildelte midler. Løber bevillingen fx over en længere årrække, kan det være relevant at vide, hvor mange midler der er afsat til aktiviteten pr. år, og om beløbsstørrelsen har svinget. Jo mere konkrete oplysninger om ressourcefordelingen, der foreligger, des mere dækkende bliver ligestillingsvurderingen. Analysen skal tilpasses til det konkret valgte område.

Nedenstående spørgsmål er Ligestillingsafdelingens forslag til en overordnet og vejledende ramme for analysen:

- Input: Hvor mange penge er der eller vil der blive afsat til den specifikke aktivitet? Hvordan er fordelingen af kvinder og mænd blandt den faktiske eller potentielle målgruppe for aktiviteten?

Kapitel 8. Kønsmainstreaming i praksis

Aktiviteter: Hvilken aktivitet er udført eller skal udføres? Efterspørges denne aktivitet af både kvinder og mænd, eller er der tale om en aktivitet, som hovedsageligt er eller vil blive målrettet det ene køn?

- Output: Hvilke faktiske konsekvenser har den udbudte aktivitet i praksis, eller hvilke konsekvenser forventes der at være? Er fordelingen af ydelserne som forventet i forhold til fordelingen af kvinder og mænd blandt målgruppen? Er aktiviteten rettet mod både kvinder og mænd?
- Effekter: Havde aktiviteten den ønskede effekt, og blev ligestillingen fremmet? Hvad er succeskriterierne for aktiviteten?

Arbejdet med at ligestillingsvurdere ressourcfordelingen kan overordnet set foregå på to måder. Dels kan man anlægge en kønsvinkel, når man arbejder med at planlægge en ny aktivitet, dels kan man anlægge kønsvinklen, når man skal analysere en allerede vedtaget bevilling eller lign. og dermed ligestillingsvurdere en forestående eller allerede foretaget ressourcfordeling.

Allerede i planlægningsfasen er det vigtigt at indhente data, der kan belyse kønsspecifikke behov, samt at vurdere, hvordan piger og drenge og/eller kvinder og mænd bliver berørt af konsekvenserne af de nye aktiviteter. Dermed er det muligt at medtage en ligestillingsmæssig vurdering fra start og tage denne vurdering med i sine planlægningsmæssige overvejelser om, hvordan ressourcerne skal fordeles.

Inddrager man kønsaspektet i analysen af en allerede vedtaget aktivitet, skal man indhente data for den faktiske ressourceallokering, herunder af fordelingen af kvinder og mænd og /eller piger og drenge. Med afsæt i ressourceallokeringen og undersøgelser af aktivitetens effekt bliver det muligt at vurdere, hvilken betydning den pågældende aktivitet har haft for kvinder og mænd og/eller piger og drenge.

Uanset om der er tale om en planlægningsfase eller en evalueringsfase, kan følgende tilgang til dataarbejdet være nyttig:

- Skab overblik over tilgængeligt datamateriale og anvend om nødvendigt approksimative data.
- Hvad viser tallene – absolut og relativt i forhold til relevante sammenligningsgrundlag, herunder fx målgruppen, ansøgningsfeltet og lign.?
- Hvad er baggrunden for det billede, tallene viser – er der forskningsresultater, der kan inddrages?

En evaluering af ligestillingsvurdering af ressourcfordeling er omtalt i kap. 5.

2.2 Ligestilling på arbejdsmarkedet

Formålet med at indføre en mainstreamingstrategi er at fremme ligestilling. Det kan ske ved at fremme allerede vedtagne ligestillingsstrategier inden for et givet område.

I Beskæftigelsesministeriet fx ved at reducere lønforskellene mellem kvinder og mænd.

Ligestilling mellem kvinder og mænd på arbejdsmarkedet er en væsentlig forudsætning for udviklingen af vort velfærdssamfund. Ministeriet finder det vigtigt, at indsatsen på alle dele af forretningsområdet afspejler, at målsætningen er ligestilling mellem kønnene. I forhold til mainstreaming indebærer fastlæggelsen af de vigtigste ligestillingsmålsætninger på arbejdsmarkedet, at de ordinære aktører kan samtænke de beskæftigelsespolitiske mål med kvinders og mænds forskellige adfærd på arbejdsmarkedet, så kvinders deltagelse på arbejdsmarkedet fremmes til samme niveau som mænds.

Kvindens økonomiske uafhængighed har været et af de grundlæggende ligestillingsmål lige fra kvindesagens begyndelse. Indretningen af lovgivningen på arbejdsmarkedet støtter enkeltpersoners økonomiske uafhængighed.

Som udgangspunkt er det danske arbejdsmarked ligestillingsvenligt, ofte på grundlag af initiativer taget for årtier siden.

På ministeriets område står følgende målsætninger særligt centralt:

- Diskriminationsbekæmpelse har været en del af ministeriets forpligtelse siden 1978, da ligebehandlingsloven blev vedtaget, og det dermed blev forbudt at forskelsbehandle pga. køn.
- Reduktion af lønforskellene mellem kvinder og mænd.
- Samme erhvervsfrekvens for kvinder og mænd.
- Nedbrydning af det kønsopdelte arbejdsmarked.
- Fjernelse af kvinders overledighed i forhold til mænd.
- Sammenhæng mellem arbejdsliv og familieliv.

Disse målsætninger er i vidt omfang indbyrdes forbundne. Nedbrydning af det kønsopdelte arbejdsmarked er den vigtigste enkeltfaktor, når lønforskel mellem kvinder og mænd skal fjernes. Og der er heller ingen tvivl om, at kvinders brug af barselorlov og omsorgsdage påvirker lønnen negativt. Manglende sammenhæng mellem arbejdsliv og familieliv, et kønsopdelt arbejdsliv og diskrimination er betydningsfulde årsager til kvinders overledighed. Det er kendetegnende, at kvinder i alderen 25-34 år, hvor de fleste kvinder får børn, har højere arbejdsløshed end andre.

Beskæftigelsesministeriets lovgivning og øvrige regelsæt er kønsneutrale, og det sikres, at al ny lovgivning og alle nye regler er kønsneutrale.

Beskæftigelsesministeriets lovgivning skal direkte forhindre kønsdiskrimination på arbejdsmarkedet. Det har gennem snart mange år medført en intern kontrol af al lovgivning mod kønsdiskrimination.

Kvinder i Danmark har den højeste erhvervsfrekvens i EU.

Et stort antal arbejdsretlige regler påvirker direkte balancen imellem kvinder og mænd. De betragtes derfor som ligestillingsinitiativer. I Folketings-samlingen 2005/2006 havde Beskæftigelsesministeriet behandlet lovforslag om nye definitioner af forskelsbehandling pga. køn⁶ og kønsopdelt lønstatistik.⁷ De to lovforslag havde direkte til formål at fremme ligestilling på arbejdsmarkedet.

2.3 Målsætning for Beskæftigelsesministeriets mainstreamingsarbejde

Det daværende Arbejdsministerium har i Europarådsregi medvirket til at udarbejde rapporten om kønsmainstreaming,⁸ som er det første samlede bud på, hvordan mainstreamingstrategien skal forstås, og hvordan kønsmainstreaming har været anvendt i EU og i europæiske lande.

Denne rapport udkom i december 1998, og det er dette arbejde, der har været inspirationskilde for Arbejdsministeriets/Beskæftigelsesministeriets kønsmainstreamingsarbejde.

I overensstemmelse med resultaterne fra Europarådets ekspertgruppe har Beskæftigelsesministeriet arbejdet ud fra en forudsætning om, at kønsmainstreaming er en form for reorganisering, forbedring, udvikling og overvågning af politikprocesser, således at kønsligestillingsperspektivet kan indarbejdes i alle politikker på alle niveauer og i alle stadier af de aktører, som udfører de sædvanlige politiske initiativer.

Beskæftigelsesministeriets koncernledelse besluttede i 2003 at starte et mainstreamingsprojekt, hvori man skulle se på koncernens kerneydelser. Ved kerneydelser forstås de arbejdsopgaver, der er defineret som centrale i organisationens interaktion med borgerne. Projektet blev afsluttet med en rapport, som kan findes på Beskæftigelsesministeriets hjemmeside.⁹

I disse år, hvor der er et ønske om at øge arbejdskraftudbudet pga. den store efterspørgsel efter arbejdskraft, er det vigtigt at kende alle gruppers tilknyt-

6. Lov nr. 1385 af 21. december 2005.

7. Lov nr. 562 af 9. juni 2006.

8. Gender Mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices, Strasbourg, May 1998, findes på www.coe.int/T/E/Human_Rights/Equality/02_Gender_mainstreaming/

9. Rapport fra koncernens kønsmainstreamingsprojekt, 2006, www.bm.dk

ning til arbejdsmarkedet. Især springer det i øjnene, at kvinders og mænds tilknytning til arbejdsmarkedet er meget forskellig.

Selv om kvinderne i Danmark har den største beskæftigelsesfrekvens/erhvervstilknytning i Europa, er det alligevel kvinder, der arbejder på deltid, og kvinder, der trækker sig først tilbage pga. alder. Også i en tid, hvor arbejdsløsheden er lav, er den højere for kvinder.

Der er derfor al mulig grund til at kortlægge og analysere de mekanismer, der styrer kvinders og mænds adfærd. Kønsmainstreaming er et egnet værktøj i denne proces.

Ministeriet iværksætter særlige initiativer for at nå de fastsatte mål. Alle medarbejdere har fået til opgave at holde sig ministeriets ligestillingsmålsætninger for øje i deres almindelige arbejde. Hver enkelt enhed og kontor skal undersøge projekter eller lovforslag og se på, hvorledes initiativet påvirker det kønsopdelte arbejdsmarked, lønforskellene mellem kønnene osv.

Ligestillingsarbejdet har en tværgående karakter, og formålet med ministeriets ligestillingsarbejde er at sørge for, at kønsperspektivet bliver tilgodeset i alle arbejdsmarkedspolitiske initiativer og politikker på ministerområdet. Målet er, at ligestillingssynsvinklen indgår som et naturligt led i ministeriets daglige arbejde, både indadtil og udadtil.

Meget ofte skal indsatsen være forskellig, når den henvender sig til kvinder eller mænd, unge eller gamle. Indsatsen analyseres på de enkelte politikområder for at vurdere, om indsatsen medvirker til at forbedre ligestillingen inden for bestemte områder. Som eksempler kan nævnes, at et kønsperspektiv indarbejdes i det kompetenceudviklende arbejde og i jobrotation vil have betydning for målsætningen om nedbrydning af det kønsopdelte arbejdsmarked.

2.3.1 Ligestillingsvurdering af lovforslag i Beskæftigelsesministeriet

Siden 1995 er alle love om aktiv arbejdsmarkedspolitik og orlovsordninger blevet ligestillingsvurderet, bortset fra enkelte undtagelser. Statsministeren bad den daværende arbejdsminister om at gå i gang med opgaven, og den blev startet på forsøgsbasis.

Siden er ordningen blevet udvidet til at dække hele ministerområdet.

Ligestillingsvurdering af lovforslag betragtes som et redskab til at bibringe medarbejderne viden om kønsmainstreaming, fordi vurderingen skal forhindre kønsdiskrimination og tage stilling til kønsperspektivet, hver gang bemærkninger til et lovforslag udformes. Følgelig har der været behov for at iværksætte en undervisningsindsats, fordi ligestillingsvurdering af lovforslag nødvendiggør tilføring af viden om, hvorledes kønsanalyser udføres. Der er fortsat et undervisningsbehov. Indsatsen justeres til stadighed.

Alle enheder har siden sommeren 2005 skullet udarbejde et ligestillingsnotat med kønsperspektiv til alle deres lovforslag, og denne forpligtelse er indarbejdet i det generelle arbejde med lovprogrammet. Forpligtelsen til at udarbejde ligestillingsnotater har således bestået i to folketingssamlinger. Siden sommeren 2006 har forpligtelsen også indebåret, at ligestillingsnotaterne har skullet medsendes til Folketinget sammen med høringsnotat og hørings-svar.

Formålet med notatet er at afdække, om der er relevante køns- og ligestillingsaspekter af lovforslaget, og det skal fremgå af notatet. Undertiden får virkningerne af en lovgivning større betydning for det ene køn end for det andet. Notatet skal medvirke til, at lovforslaget ikke får utilsigtede virkninger.

Selv om både kvinder og mænd i vidt omfang er aktive på arbejdsmarkedet, er der stadig en række strukturelle faktorer, som medvirker til, at kvinders og mænds levevilkår er forskellige, fx at arbejdsmarkedet er kønsopdelt, og at kvinder deltager mindre på arbejdsmarkedet end mænd.

En nærmere beskrivelse af lovforslagets målgruppe opdelt på køn er lakmusprøve på lovforslagets kvalitet. De menneskelige profiler skal afdækkes i målgruppen for at vide, hvem og hvordan individer påvirkes af lovforslaget. Forståelse for den overordnede politik er forudsætningen for at forstå baggrund (anledning) og formål (hvordan støtter forslaget den overordnede politik.)

På Beskæftigelsesministeriets område er der i Folketingssamlingen 2006-2007 blevet fremsat 20 lovforslag. Der er udarbejdet ligestillingsnotat til 15 lovforslag, hvoraf 5 er medsendt til Folketinget. 9 notater lever op til de krav, der kan stilles på det nuværende udviklingsstadium.

I ligestillingsnotatet har enhederne skullet gøre rede for baggrunden for lovforslaget (hvad anledningen er), formålet med lovforslaget, målgruppen delt op på køn og en samlet vurdering af de ligestillingsmæssige konsekvenser.

Baggrund og formål har ikke givet mange vanskeligheder. Disse oplysninger skal også udarbejdes til lovprogrammet og til kommunikationsanalyser. Men der er behov for, at beskrivelsen af formålet i højere grad sporer læseren ind på, hvem målgruppen er.

Beskrivelsen af målgrupperne er notatets vigtigste element, fordi ministeriet ønsker at få et overblik over, i hvilket omfang kvinder og mænd bliver berørt af lovforslaget. Ofte er der også behov for at kende andre baggrundsvARIABLE, så som alder, uddannelse og etnicitet. Flere notater har ikke beskrevet målgruppen fyldestgørende. I visse tilfælde har det ikke været muligt at tilvejebringe de nødvendige data, i andre tilfælde har man ikke brugt eksisterende kønsopdelte data til belysning af lovforslagets formål og indhold.

Den samlede vurdering af de ligestillingsmæssige konsekvenser bør tage udgangspunkt i målgruppen, og når målgruppen er ufuldstændigt beskrevet, bliver den samlede vurdering også mangelfuld.

I forbindelse med et § 20-spørgsmål¹⁰ om ligestillingsvurdering af velfærdspakken svarede ministeren følgende:

Beskæftigelsesministeriet føler derfor også et naturligt ansvar for at være blandt de toneangivende inden for kønsligestillingsindsatsen. Derfor er det også i Beskæftigelsesministeriet besluttet at følge ligestillingsministerens anbefalinger, således at der nu i tilknytning til ethvert lovforslag fra ministeriet skal udarbejdes et selvstændigt notat, der redegør for de ligestillingsmæssige konsekvenser af lovforslaget (den såkaldt relevanstest). For de lovforslag, hvor der er behov for det (dvs. hvor der er særlige ligestillingsmæssige konsekvenser), udarbejdes der en egentlig ligestillingsvurdering. Denne ligestillingsvurdering af ministeriets lovforslag skal fremme forståelsen for, hvilke personer ministeriets lovforslag henvender sig til. Vurderingen skal endvidere sikre, at lovforslagenes direkte og indirekte ligestillingsmæssige følgevirkninger vurderes grundigt, særligt i forhold til kvinder og mænds vilkår og muligheder på arbejdsmarkedet og i samfundet.

Det er besvarelsen af dette spørgsmål, der har ført til, at ligestillingsnotaterne skal sendes til Folketinget sammen med lovforslaget, høringsnotat og høringsvar.

Efter besvarelsen af ovennævnte § 20-spørgsmål har Folketingets udvist interesse for notaterne, og oppositionen har rejst kritik af indholdet af et konkret notat.

I forbindelse med behandlingen af lovforslaget om efterlønsordningen mv.¹¹ var udvalgets spørgsmål 1 formuleret således:

Hvordan kan ministeren i sin ligestillingsvurdering af forslaget konkludere, at forslaget er kønsneutralt, når det f.eks. er en åbenbar kendsgerning, at kvinder i højere grad end mænd gør brug af tidlig efterløn, og at arbejdsløsheden for de 55-59-årige, der fratages den forlængede dagpenget, er væsentlig højere blandt kvinder end mænd?

Ministeren svarede:

»Vurderingen af, om lovforslaget konkret er kønsdiskriminerende, er foretaget ud fra, om lovforslaget giver kvinder eller mænd bedre rettigheder eller flere pligter end det modsatte køn. Dette er ikke tilfældet.

Baggrunden for konklusionen er, at der i lovforslaget gives lige rettigheder og pligter til kvinder og mænd. Det gælder lige adgang til efterløn, løntilskudsjob og samme dagpenge-

10. Nr. 6020 af 7. juli 2006 fra Jørgen Arbo-Bæhr (E).

11. L 59 af 23.11.06.

Kapitel 8. Kønsmainstreaming i praksis

periode både før og efter det 60. år, idet den forlængede dagpengeret afskaffes, mens dagpengeperioden for de over 60-årige forlænges, uanset personens køn.

Lovforslaget er dermed kønsneutralt.

Det forhold, at arbejdsløsheden blandt de lidt ældre er højere for kvinder end mænd, og at kvinder i højere grad end mænd går tidligere på efterløn, er ikke en følge af de gældende regler eller lovforslagets regler om dagpengeret og efterløn, men er derimod en følge af de strukturer på arbejdsmarkedet, der stiller mænd og kvinder forskelligt.«

I forbindelse med folketingsbehandlingen af lovforslaget¹² om udskydelse af udbetalingsstartpunktet for ATP blev det udtalt:

Jeg vil benytte lejligheden til at sige, at det er rigtig, rigtig godt, at beskæftigelsesministerens lovgivning nu bliver ligestillingstestet.

Der har været behov for at se på, hvorledes værktøjerne har fungeret i den forløbne folketingssamling, hvor der har været værktøjer til rådighed.

Til brug for udarbejdelsen af ligestillingsnotater har departementet udarbejdet et statistiknotat om kvinder og mænd på arbejdsmarkedet.¹³ Beskæftigelsesministeriet har i mange år opdelt vigtige nøgleområder af betydning for beskæftigelsen på køn, men sidste år var første gang, ministeriet helt systematisk præsenterede indikatorer og analyser, der belyser kvinders og mænds relationer til arbejdsmarkedet. Statistiknotatet har til formål at foretage en bred afdækning af kønsaspektet på arbejdsmarkedet og opdateres en gang om året.

Derudover skal de lovansvarlige sørge for data hos egne statistikfolk. På nuværende tidspunkt sker det ikke systematisk. Om datagrundlaget henvises til kap. 5.

Der er udarbejdet skabeloner for arbejdet, der viser de lovansvarlige, hvordan ligestillingsnotater skal udformes. De lovansvarlige har brugt skabelonerne i et vist omfang. En evt. justering vil blive drøftet med de lovansvarlige.

I juni 2006 blev der afholdt seminar for de lovansvarlige for at give dem indblik i, hvordan ligestillingsnotatet skal udformes. Uddannelsesindsatsen vil blive fortsat for næste folketingssamlings lovansvarlige.

Departementet har ydet konsulentbistand, når de lovansvarlige har haft behov for det.

En række af de evaluerede notater angiver som konklusion, at forslaget er kønsneutralt i formuleringen.

12. L 8 af oktober 2006, udtalelse fra Jytte Andersen.

13. Fakta om kvinder og mænd på arbejdsmarkedet.

Dette er som helt overvejende udgangspunkt også tilfældet, men dette udsagn står i en række tilfælde næsten alene. Dette kan give notaterne et overfladisk præg som beskrevet ovenfor, hvor oppositionen stillede spørgsmål ved et notats kvalitet.

Helt generelt kan man anføre, at mange notater indeholder talmateriale. Det er dog ikke umiddelbart gennemskueligt i alle tilfælde, hvorledes de fremførte tal bidrager til det, der er hele formålet med notatet, netop at sikre sig imod utilsigtede effekter.

Hovedparten af talmaterialet synes at bekræfte eller dokumentere det af lovforslaget angivne formål og effekt. Der kan dog i de gennemgåede notater findes eksempler på, at yderligere talmæssig dokumentation kunne have vist, at loven reelt vil ramme en mindre delmængde af den umiddelbart angivne regulerede gruppe.

En række af notaterne synes blot ukritisk at gengive forslagets formål, og at der ikke kan påvises egentlig diskriminerende tiltag i lovgivningen.

En række kendte faktorer i forholdet mellem mænd og kvinder særligt på arbejdsmarkedet inddrages ikke i væsentligt omfang. Forhold som det kønsopdelte arbejdsmarked, barsel, kønsroller og lignende berøres stort set ikke hverken direkte eller indirekte. Der foretages altså ikke en egentlig ligestillingsvurdering (gender proofing), men alene en kønsspecifik kønskonsekvensanalyse (gender impact assessment) som beskrevet i kap. 3.

Det hidtidige forløb viser, at der er behov for at støtte de sagsbehandlere, der skal udarbejde lovforslag og dermed også ligestillingsnotater.

Departementet har udarbejdet en skabelon for ligestillingsnotatet, således at man får gennemgået de nedenfor angivne 4 punkter, der altid bør fremgå af et ligestillingsnotat:

- Baggrund for loven
Det forklares, hvorfor loven indføres, og hvad der er den konkrete anledning til den foreslåede ændring (regeringsgrundlag, reform eller forlig).
- Lovforslagets formål
Hvordan lovforslaget ændrer den aktuelle situation.
- Den primære målgruppe for lovforslaget
Det er vigtigt at kende de målgrupper, som lovforslaget henvender sig til. For Beskæftigelsesministeriets vedkommende vil der ofte være tale om persongrupper, der får tildelt offentlige ydelser. Målgruppeafsnittet skal give en udtømmende beskrivelse af lovforslagets målgrupper, så det tydeligt fremgår, hvilke politiske interesser, der bliver berørt. Da kvinder og mænd har en meget forskellig adfærd på arbejdsmarkedet, er ikke mindst den opdeling relevant.

En udtømmende beskrivelse af målgruppen omfatter antallet af berørte personer i lovforslaget, så problemets omfang kendes. Ud over kønsopdelingen må alle andre væsentlige karakteristika belyses. Der vil her ofte være tale om alder, etnicitet og uddannelsesbaggrund.

– Samlet vurdering

Afsnittet om samlet vurdering skal i kort form beskrive og analysere, hvilken betydning lovforslaget har for kvinders og mænds muligheder og adfærd på arbejdsmarkedet.

Det er meningen, at lovforslagets indhold og de kønsopdelte data analyseres for at afdække, hvordan lovforslaget påvirker kvinders og mænds vilkår sammenlignet med vilkårene under den eksisterende lovgivning. Hvis lovforslaget ikke ændrer på den eksisterende balance mellem kvinders og mænds vilkår, skal det fremgå af notatet som en afsluttende bemærkning.

Såfremt der sker en reel ændring af en eksisterende balance, skal der udarbejdes en egentlig ligestillingsvurdering, der er en dyberegående analyse af ubalancen mellem kvinder og mænd.

2.3.2 Ligestillingsvurdering af budgetter (gender budgetting) i Beskæftigelsesministeriet

Beskæftigelsesministeriets analyse af budgetter har i et konkret lovforslag om nye regler for sygedagpenge bidraget til at kvalificere indholdet i reglerne for forlængelse af sygedagpengeperioden og sikre, at regeringens beskæftigelsespolitik føres ud i livet.

Beskæftigelsesministeriet har vurderet, at der vil være en overvægt af kvinder blandt dem, der får glæde af forslaget om nye regler for sygedagpenge, og konkluderer derfor, at det er i overensstemmelse med ministeriets ligestillingspolitik: at kvinderne tilgodeses, medvirker nemlig til at fastholde dem på arbejdsmarkedet, og dermed lever forslaget op til Beskæftigelsesministeriets ligestillingspolitiske mål.

I dette tilfælde går ligestilling og beskæftigelsespolitik hånd i hånd, og den politiske målsætning på området letter vurderingen af, om det fremmer eller hæmmer ligestilling mellem kvinder og mænd, at flere kvinder omfattes af lovforslaget.

2.3.3 *Arbejdsskadestyrelsen*

Arbejdsskadestyrelsens mainstreamingsprojekt gik i gang i 2002,¹⁴ og det var den generelle holdning, at arbejdsskadelovgivningen var kønsneutral, og at det næppe kunne være særligt relevant at beskæftige sig med ulighed mellem mænd og kvinder. Efter kort tid blev det dog tydeligt, at den faktuelle viden om kønnets betydning var begrænset. Arbejdsskadestyrelsen antog, at mænd og kvinder var lige for arbejdsskadeloven, men havde aldrig undersøgt, om det rent faktisk forholdt sig sådan.

Baggrunden for, at arbejdsskadelovgivningen kunne have en kønsskæv effekt, skal søges i, at lovgivningen var udformet for at tilgodese de behov for arbejdsskadeerstatninger, som industriarbejdet forårsagede. Det var hovedsageligt mænd, som var ansat i industrien, og det var de skader i første række efter arbejdsulykker, som udløste arbejdsskadeerstatninger. De skader, som kvinder pådrog sig under fx ensidigt, gentaget arbejde er først blevet anerkendt som arbejdsskader i de allerseneste år, jf. nedenfor.

Efterfølgende har styrelsen været meget opmærksom på at handle på grundlag af fakta og ikke holdninger. En stor del af kønsmainstreamingarbejdet har således været at samle og vurdere data ud fra objektive og målbarre kriterier. Det er styrelsens opfattelse, at man er nået langt med arbejdet. På nuværende tidspunkt er der gennemført flere undersøgelser og målinger på arbejdsskadeområdet, de væsentligste barrierer for ligestilling er blevet identificeret, og der er iværksat en række initiativer, der skal sikre mænd og kvinder lige vilkår i arbejdsskadesystemet. Det var styrelsens ønske at udvikle og kvalitetssikre de fremtidige ydelser.

Projektets overordnede formål var at belyse kønsforskelle på arbejdsskadeområdet og på baggrund heraf tage relevante initiativer til at fremme ligestilling. Målet var at identificere, dokumentere og ændre forhold i arbejdsskadesystemet, der skabte ulighed mellem mænd og kvinder. Projektet skulle også være med til at sikre, at Arbejdsskadestyrelsen til stadighed er opmærksom på kønnets betydning.

Projektet bestod af 3 dele:

- Måling af ydelseernes fordeling på køn
- Kortlægning af årsager til forskelle
- Iværksættelse af relevante initiativer

14. Rapport fra koncernens kønsmainstreamingsprojekt, 2006, www.bm.dk

Analysen blev gennemført for at måle, om der var forskel på behandlingen af mænds og kvinders arbejdsskadesager. Først blev anmeldelserne i perioden 1996-2002 gennemgået for at se, hvor mange og hvilke skader, der blev anmeldt af henholdsvis mænd og kvinder. Dernæst blev det undersøgt, hvor stor en del af skaderne, der blev anerkendt.

Statistikken for perioden 1996-2002 viste, at flere mænd end kvinder fik anerkendt deres sygdomme som erhvervssygdomme, selv om færre mænd end kvinder anmeldte deres skader til Arbejdsskadestyrelsen.

Den kvalitative analyse bestod i en gennemgang af de enkelte sager med henblik på at vurdere, om kønsdifferentierede belastningskrav kunne have medført en anden juridisk eller lægelig vurdering. 100 sager anmeldt af mænd og 86 anmeldt af kvinder blev udtrukket fra det sagsområde, hvor der var målt den største kønsforskel i anerkendelsesprocenten. Branchen var fremstilling og diagnosen en anden sygdom i bevægeapparatet. Gennemgangen af sagerne blev foretaget efter et fast skema, hvori der på forhånd var fastsat en række relevante kriterier – eksempelvis den anmeldte sygdom, begrundelsen for afgørelsen og arbejdets karakter.

Langt den overvejende del af de afgørelser, der træffes er materielt korrekte i forhold til de nugældende regler. Årsagen til at kvinders skader i højere grad afvises, beror således ikke på holdninger hos den enkelte sagsbehandler, men på regelgrundlaget. Undersøgelsen gav ikke noget entydigt svar på, om kønsdifferentierede belastningskrav ville have ført til en anden vurdering, men var et fingerpeg herom. Der tegnede sig følgende billede:

- Anerkendelse efter de daværende regler forudsatte, at arbejdet var kraftbetonet. Mænd udfører kraftbetonet og tungt arbejde. Kvinder udfører højrepetitivt arbejde.
- Kravet om kraftbetonet arbejde var en væsentlig grund til, at kvinder ikke fik anerkendt deres sygdom.
- For både mænd og kvinder er den hyppigst anmeldte sygdom tennisalbue. Ligeledes kan det slås fast, at skader opstået efter arbejde i tunge og kraftbetonede erhverv i højere grad anerkendes.

Arbejdsskadestyrelsen har taget følgende initiativer for at sikre ligebehandling af mænd og kvinder:

- Ændring af regler
Arbejdsskadereformen medførte, at der i arbejdsskadesystemet var en generelt større opmærksomhed på kønnets betydning og behovet for viden om både mænds og kvinders skader. Samtidig gav reformen mulighed for

at ændre det eksisterende regelgrundlag. Da der er en høj grad af lovstyring på arbejdsskadeområdet, var reformen afgørende for, at der blev skabt forandringer.

Mænd og kvinder bliver typisk udsat for forskellige arbejdsmæssige belastninger. Mænds arbejde er ofte tungt, hvorimod kvinders er højrepetitivt. Det blev der taget højde for, da de nuværende regler blev udformet. Af den grund er det blevet lettere for ansatte i kvindedominerede erhverv som pleje, rengøring og let produktion at få anerkendt både ulykker og erhvervssygdomme.

– Statistik

Styrelsen anvender kønsopdelt statistik. Desuden laver styrelsen statistisk materiale med særligt fokus på køn; I 2004 var køn temaet for årsstatistikken. I 2005 offentliggjorde SFI og Arbejdsskadestyrelsen en undersøgelse af arbejdsskadedes tilknytning til arbejdsmarkedet, hvor delrapporten var om kønnets betydning.

– Forskning

For at anerkende en sygdom som en arbejdsskade skal der som normalt være medicinsk dokumentation. Hidtil har problemet været, at kun en begrænset del af den arbejdsmedicinske forskning beskæftiger sig med køn, og at der mangler viden om mange af de sygdomme, kvinder anmelder. Derfor bliver der lagt vægt på, at køn indgår i alle forskningsprojekter, hvor styrelsen er involveret (aktuelt 8). Ligeledes har Styrelsen iværksat særlige udredninger fra Dansk Selskab for Arbejds- og Miljømedicin og NFA, hvor køn bliver inddraget.

– Internationalt arbejde

Arbejdsskadestyrelsen deltager i European Forum – et samarbejde mellem centrale organisationer på arbejdsskadeområdet, der skal styrke vidensdeling og udvikling på fælleseuropæisk niveau. European Forum fremmer også fælles forskning, statistik og uddannelse for at skabe en mere ensartet europæisk praksis. Arbejdsskadestyrelsen har arbejdet for, at udvalgene under Forum øger deres opmærksomhed over for kønnets betydning blandt andet ved at informere om egne erfaringer. Arbejdsskadestyrelsens direktør har desuden præsenteret mainstreaming som et muligt fokusområde for det fremtidige arbejde. Det er lykkedes at få køn på dagsordenen, og i de kommende år er køn et hovedtema. I den forbindelse er der indledt et samarbejde mellem de nordiske lande, hvor Sverige er tovholder.

2.3.4 *Arbejdsmarkedsstyrelsen*

Det overordnede mål med AMS' ligestillingsarbejde er at bidrage til et smidigt og velfungerende arbejdsmarked. Kønsopdelingen på arbejdsmarkedet er

en hindring, som jobcentrene har til opgave at medvirke til at nedbryde. Kønsopdelingen er forskellig fra sted til sted og ændrer sig over tid.

Årsagerne til kønsopdelingen er mange, og de er vanskelige at klarlægge. Både virksomhederne, de arbejdssøgende og medarbejdere i jobcentrene skal medvirke til at løse problemet. Det centrale i ligestillingsarbejdet i jobcentrene er derfor opmærksomhed på egne holdninger og handlinger – ligesom det er opmærksomhed på holdninger og handlinger hos brugere af jobcentrenes kerneydelser.

Der var således ikke tale om nye mål for ligestillingsarbejdet, da Arbejdsmarkedsstyrelsen og regionerne i september 1999 begyndte at indføre mainstreamingsstrategien i AF gennem vedtagelsen af det første mainstreaming-projekt. Ligestillingsarbejdet har nu som før til formål at fremme Beskæftigelsesministeriets generelle arbejdsmarkedspolitiske mål om et fleksibelt og effektivt arbejdsmarked.

Det tidligere AF har arbejdet med følgende overordnede forståelse af mainstreaming:

Udtrykket mainstreaming anvendes om en strategi, der inddrager ligestillingsperspektiver i al virksomhed. Målet er, at ligestilling varetages i det almindelige arbejde på alle niveauer og inden for alle politikområder. Vigtige elementer i strategien er, at ledelsen og det politiske niveau aktivt arbejder for og sikrer, at ligestillingsarbejdet udføres af hele personalet.

Formålet med at organisere indførelsen af mainstreamingsstrategien for AF's ligestillingsarbejde har været at udvikle mainstreamingstrategien konkret i forhold til AF's kerneydelser og i forhold til de organisatoriske og politiske rammer, som AF fungerer under. Erfaringer er samlet inden for følgende områder:

- at udvikle redskaber og arbejdsgange på ligestillingsområdet
- at udvikle organisationsformer, der kan gennemføre mainstreaming af ligestilling
- at udvikle og afprøve målemetoder for ligestillingen

I denne sammenhæng blev der fokuseret entydigt på AF's egne handlinger og holdninger. Derved er arbejdet blevet bragt ind i dagligdagen. Der var lagt vægt på at sikre, at mainstreamingstrategiens konkrete udformning og tilgang i AF var en driftnær, systemnær, målbar og konkret tilgang. Der var et grundlæggende ønske om at sikre, at kønsmainstreaming ikke blev endnu et isoleret ligestillingsprojekt, som kun blev taget alvorligt i et hjørne af organisationen og kun af de medarbejdere, der i forvejen brændte for sagen.

At få sat fokus på AF's egne arbejds gange i forhold til mødet med AF's brugere var helt centralt i arbejdet. Der var tale om et system med en meget stor grad af kompleksitet. Selv relativt simple arbejds gange kunne ikke uden videre ændres, uden at det kunne få store følgevirkninger i andre dele af systemet. Den økonomiske konsekvens af forholdsvis små ændringer i indsatsen over for ledige, så som at forlænge »samtaletiden« med 30 minutter, var derfor meget stor. Derfor skulle projektet understrege, at ligestillingsarbejdet var systemets og ledelsens ansvar. Det var ikke den enkelte medarbejders eller ligestillingskonsulentens ansvar. Det er derfor en forudsætning for de deltagende regioner, at projektet er ledelsesmæssigt forankret hos den chef, der har det overordnede ansvar for driften i regionerne.

I første omgang skulle projektet udvikle ligestillingsfremmende redskaber og ordinære arbejds gange på ordre/formidlings- og aktiveringsområdet. Dette indebar, at arbejdet skulle tilrettelægges i snæver tilknytning til og i samarbejde med de medarbejdere i regionerne, som havde den faglige viden på disse områder. Det er vigtigt for projektideen, at der ikke skal organiseres særakiviteter eller traditionelle projekter, men at arbejdet skal tilrettelægges så tæt på de ordinære arbejds gange som muligt.

Det var ligeledes et mål, at de ændringer af redskaber og arbejds gange, der blev udviklet, skal beskrives og implementeres i hele regionen. Erfaringer og ændringer, der bliver gjort i et hjørne af regionen, skal udbredes til hele regionen. Inddragelsen i arbejdet af de af organisationens medarbejdere, som normalt er involveret i f.eks. udarbejdelse af administrative retningslinjer og kvalitetsbeskrivelser, er derfor en nødvendig forudsætning.

Som led i de første projekttanker var udførelsen af forsøg med, hvordan der kunne opstilles operative mål- og resultatkrav for arbejdet. Eftersom opstilling af mål- og resultatkrav og overvågning af produktionen er et væsentligt styringsredskab for AF-systemet, var det også projektets mål at udvikle metoder til at måle effekten af ligestillingsarbejdet på samme måde, som den øvrige produktion måles.

I løbet af projektperioden blev der udviklet nye måleredskaber til måling af ligestillingsindsatsen. Med de nye målemetoder viste blandt andet, hvilke typer job AF formidlede til kvinder og mænd på et niveau, som viste kønsopdelingen på fagbetegnelsesniveau. Denne dokumentation har vist sig meget anvendelig i forhold til at kunne målrette formidlingsindsatsen hen mod at formidle mindre kønstraditionelt på de fagområder, hvor det umiddelbart er muligt.

Det var centralt for arbejdet, at man hele tiden kunne dokumentere udgangspunktet og effekten af det. Derfor var måle- og dokumentationsmetoderne under stadig udvikling. Der var tale om såvel kvalitative som kvantitative

tive dokumentationsmetoder, der skulle konstrueres konkret med henblik på de opgaver, der skulle mainstreames.

Målemetoderne er centrale for det nuværende arbejde, når mainstreaming skal indføres, men de bliver endnu vigtigere, når mainstreaming ikke længere er under indførelse som et projekt. Den kommende, store udfordring for mainstreamingarbejdet i Arbejdsmarkedsstyrelsen bliver at finde metoder til at sikre vedligeholdelsen og fremdriften i arbejdet, når ligestillingsarbejdet skal være en varig og naturlig del af løsningen af kerneydelserne. I den forbindelse vil måle- og dokumentationsmetoderne spille en central rolle.

Styrelsen har siden afslutningen af projektet arbejdet med at beskrive, hvordan erfaringerne kan overføres til den nye struktur for beskæftigelsesindsatsen i forbindelse med kommunalreformen i 2007. Det kortsigtede udfald af projektet skulle være, at mainstreamingstrategien anvendes i alle 91 jobcentre.

Det langsigtede udfald skal være, at der kan måles og dokumenteres mindre kønstraditionelle formidlings- og aktiveringsmønstre hos de arbejdssøgende og de virksomheder, som jobcentrene – enten gennem egne handlinger eller gennem udlicitering til øvrige aktører – har indflydelse på.

I forbindelse med etableringen af det nye beskæftigelsessystem, som trådte i kraft den 1. januar 2007 blev der som noget nyt etableret i beskæftigelsessystemet en specialfunktion for ligestilling.

Den vigtigste opgave for specialfunktionen er at understøtte de kommende jobcentres arbejde med mainstreamingstrategien på følgende måde:

- at rådgive alle jobcentrene om metoder, redskaber og lovgivning inden for ligestilling. Det kan være i forbindelse med konkrete problemstillinger i et enkelt jobcenter, men det kan også være i forhold til de generelle problemstillinger på regionalt plan eller på landsplan.
- at informere. Specialfunktionen er forpligtet til bl.a. at afholde seminarer og konferencer for medarbejderne på jobcentrene.
- at udvikle aktiviteter som fx at gennemføre undersøgelser og analyser af, hvor der er særlige beskæftigelsesmæssige problemstillinger.

Specialfunktionen er også forpligtet til at opbygge hjemmesider, hvor al relevant information på ligestillingsområdet løbende vil blive opdateret.

Derudover vil specialfunktionen udarbejde forskelligt informationsmateriale, som medarbejderne i jobcentrene kan bruge i deres daglige arbejde. Det kan være let tilgængelige pjecer, guidelines, tjeklister eller andre værktøjer, som kan bruges af den enkelte medarbejder i det konkrete arbejde med ligestilling.

For at sikre forankringen i jobcentrene skal jobcentrene udpege en medarbejder, som skal fungere som nøgleperson på ligestillingsområdet.

Nøglepersonerne skal indgå i et netværk med den landsdækkende specialfunktion.

Nøglepersonerne er dem, der internt i jobcentrene sørger for at udbrede information og viden om det enkelte område til de øvrige medarbejdere i jobcenteret.

2.4 Ligestilling i sikkerhedspolitikken

I oktober 2000 vedtog FN's sikkerhedsråd resolution 1325¹⁵ om kvinder, fred og sikkerhed. Resolutionen anbefaler, at flere kvinder deltager i konfliktforebyggelse og fredsprocesser, og tilråder, at man i højere grad tager højde for, at kvinder og piger er en særligt udsat gruppe i væbnede konflikter. Udenrigsministeriet og Forsvarsministeriet har i fællesskab foreslået en række initiativer til at styrke resolutionens målsætninger. Det har blandt andet ført til, at Forsvaret forsøger at rekruttere flere kvinder til de udsendte enheder.

Resolutionen fokuserer på kvinder som både ofre og ressourcer i konfliktområder. Den anbefaler, at flere kvinder deltager i beslutningsprocesser vedrørende konfliktforebyggelse og løsning såvel som i de demokratiske processer i de samfund, hvor man er i gang med genopbygning. Den anbefaler desuden en skærpet opmærksomhed omkring kvinder og piger som særligt udsatte for vold og seksuelle overgreb i væbnede konflikter og understreger, at der er behov for retsforfølgelse af sådanne overgreb.

I FN-regi vil Danmark lægge vægt på, at kønsperspektivet indarbejdes som et tværgående hensyn i alle FN's arbejder. Særlige fokusområder for Danmarks indsats i relation til krise- og konfliktsituationer skal være:

- Beskyttelse af kvinders menneskerettigheder, særligt med henblik på at forhindre de seksuelle overgreb mod kvinder og piger, der bliver begået som et led i krigsførelsen i langt de fleste konflikter. Overgrebene skal i højere grad dokumenteres, så det efterfølgende bliver lettere at retsforfølge dem.
- Kvinder skal tildeles rettigheder på linje med mænd i forhold til valgsystemet og inden for retssystemet, så de i højere grad kan deltage i de politiske processer, der finder sted i samfund under genopbygning
- De soldater, der sendes ud via FN, skal i højere grad være i stand til at løfte beskyttelses- og rettighedsaspektet.

15. SCR 1325 (2000).

Kapitel 8. Kønsmainstreaming i praksis

I EU-regi vil Danmark tage initiativ til, at kønsrelaterede spørgsmål indarbejdes på alle forskellige niveauer under planlægningen og gennemførelsen af krisestyringsoperationer. Det vil sige, at alle operationsplaner skal beskrive, hvordan man konkret vil implementere særlige tiltag til beskyttelse af kvinder, men også at fordelingen af mænd og kvinder blandt EU's udsendte skal være mere ligelig.

I OSCE-regi er fremsat en handlingsplan for implementeringen af 1325 i alle organisationens aktiviteter. Internt arbejder man på at oplyse om resolutionen og inddrage kønsperspektivet i uddannelsen af medarbejderne. Desuden arbejder man på en øget inddragelse af kvinder i beslutningsprocesserne på alle niveauer, bl.a. ved hjælp af særlige rekrutteringsstrategier.

I NATO-regi vil Danmark arbejde for, at allerede iværksatte initiativer bliver evalueret. NATO vedtog i 2002 en handlingsplan med bl.a. det formål at skabe bedre forhold for rekruttering af kvinder i NATO, men initiativet er endnu ikke blevet evalueret.

En del af initiativerne er stadig under udarbejdelse, mens andre er mundet ud i konkrete tiltag. Nationalt arbejder Forsvarskommandoen målrettet for at rekruttere flere kvinder. Det har blandt andet ført til ansættelsen af to kvindelige informatører ved Forsvarets Rekruttering og til en indholdsmæssig udvidelse af sessionen for kvinder, således at kvinderne i højere grad får mulighed for at stille spørgsmål til tjenesten samt mulighed for at prøve kræfter med de fysiske krav, uddannelsen stiller.

Desuden er man begyndt at tænke køn ind i de temaer, historier og billeder, der udgør materialet i Forsvarets rekrutteringskampagner. Både i Forsvarets og Udenrigsministeriets før-udsendelseskurser indgår spørgsmål omkring kvinders stilling i konflikter, og de internationale organisationer, som Danmark støtter med midler til humanitære indsatser i konfliktområder, skal leve op til den danske målsætning om kønsmainstreaming af ligestillingshensyn. Eksempelvis udfører Røde Kors psyko-soziale projekter i konfliktområder med særligt fokus på kvinder og børn og deres rettigheder. Internationalt har Danmark både i Afghanistan og i Gaza på Vestbredden ydet støtte til oprettelsen af et Kvindeministerium. Begge steder arbejder man på at styrke kvindernes position og gøre ligestillingen til et tværgående hensyn i alle politikker. I Afghanistan har man desuden etableret en række kvindecentre, hvor kvinderne kan få vejledning om deres rettigheder, og der er etableret særlige pigeskoler, der sikrer pigernes adgang til undervisning, blandt andet engelskundervisning.

I OSCE-regi støtter Danmark Akademiet i Bisjkek i Kirgizistan, der har som overordnet målsætning at fremme stabilitet i Centralasien ved hjælp af

uddannelse i konfliktforebyggelse. Eleverne følger blandt andet to kurser om ligestilling, hvor undervisning i resolution 1325 indgår.

Kvinder, Fred og Sikkerhed baseret på Pagtens kapitel VI. Resolutionen fokuserer på kvinder som ofre og ressourcer i den brede vifte af faser under og efter væbnede konflikter, herunder konfliktforebyggelse, -løsning, fredsaf-taler, fredsbevaring, demobilisering og genopbygning. Resolutionen fremsæt-ter konkrete anbefalinger såvel til FN's medlemsstater som til FN-systemet og øvrige aktører involveret i de forskellige faser af en konflikt og betoner kvinders inddragelse på alle stadier og beslutningsniveauer.

SCR 1325 er en milepæl i Sikkerhedsrådets arbejde med Kvinder, Fred og Sikkerhed. Den reelle indvirkning af SCR 1325 afhænger dog helt af den po-litiske vilje hos FN-systemet, medlemsstaterne og øvrige relevante aktører til at implementere og monitorere dens anbefalinger i det konkrete arbejde med løsning af krise- og konfliktsituationer.

Danmark har gennemført en række konkrete tiltag både politisk og opera-tionelt. Regeringen ønsker nu yderligere at styrke og kvalificere indsatsen na-tionalt som internationalt med en mere koordineret og systematiseret indsats. Målet er at sammentænke de udenrigs- sikkerheds- og udviklingspolitiske indsatser i krise- og konfliktsituationer. Fra dansk side ønsker man at målrette og styrke implementeringen af resolutionens målsætninger – både nationalt og internationalt.

Man vil sætte fokus på kvinder ansat i Forsvaret og deres rolle i internati-onale operationer. Andelen af kvinder skal øges generelt og på alle ledelses-niveauer. Derudover skal kønsrelaterede problemstillinger fylde mere i den uddannelse, der gives på Forsvarets grund- og videreuddannelser, og der skal udvikles værktøjer til at gøre de kønsrelaterede problemstillinger mere synli-ge for soldaterne.

En stor del af dansk bistand ydes til postkonfliktlande og lande, som er påvirket af regionale konflikter. 1325-anbefalingerne gennemføres gennem såvel den bilaterale bistand som det multilaterale og humanitære arbejde. Re-geringens forslag er, at Danmark i en række centrale internationale organisa-tioner (FN, EU, NATO, OSCE) samt i forbindelse med forsvarrets deltagelse i internationale operationer tager en række initiativer, der skal styrke gennem-førelsen af resolutionens målsætninger.

Det vil i praksis betyde, at regeringen vil tage en række initiativer, og at Danmark vil arbejde aktivt for ligestillingspolitiske målsætninger i sikker-hedspolitikken:

Kapitel 8. Kønsmainstreaming i praksis

- at der på nationalt niveau og inden for rammerne af forsvaret iværksættes en undersøgelse af mulighederne for at understøtte en yderligere implementering af SCR 1325 i missionsområdet
- at mandater for at FN-missioner og fredsbevarende operationer i alle relevante tilfælde indeholder en forpligtelse til at løfte beskyttelses- og rettighedsaspekter f.s.v.a. kvinder, samt at dette forhold afspejles i de kompetencer, som udsendte enheder og individuelt udsendte råder over eller har adgang til
- at FN's fonde og organisationer indarbejder SCR 1325 anbefalingerne om at sikre kvinders og pigers rettigheder og lige deltagelse i post-konflikt situationer
- at Sikkerhedsrådet forholder sig til beskyttelsesproblematikken i arbejdet med enkeltkonflikter, herunder dokumentation af overgreb mhp. muligheden for senere retsforfølgelse
- at Sikkerhedsrådet sikrer kvinders rettigheder i de politiske processer, der finder sted i forbindelse med post-konflikt håndtering
- at kønsrelaterede spørgsmål indarbejdes på de forskellige trin under planlægning og gennemførelse af en civil EU-krisestyringsoperation
- inddrage kønsrelaterede aspekter i de retningslinier, der gælder for EU's Særlige Repræsentanter under den Fælles Udenrigs- og Sikkerhedspolitik,
- at EU mainstreamer sine tiltag efter FN's tiltag
- at kønsrelaterede problemstillinger inddrages i OSCE's arbejde, i institutionerne såvel som i felten, på en systematisk måde
- at sætte et øget politisk fokus i OSCE på nødvendigheden af at bidrage til deltagerstaternes implementering af SCR 1325
- at kønsrelaterede problemstillinger inddrages i den Afrikanske Union og de regionale organisationers arbejde på systematisk vis
- at iværksætte en evaluering af gennemførte initiativer om SCR 1325 i NATO-regi, herunder vurdere behovet for yderligere information og undervisning til NATO-personel i forbindelse med såvel udsendelse og tjenesterejser, samt evt. yderligere tiltag.

3 Internationalt

3.1 EU-Kommissionen

3.1.1 *En køreplan for ligestilling mellem kvinder og mænd 2006-2010*

I denne køreplan¹⁶ (Roadmap) opstilles seks prioriterede EU-indsatsområder for ligestilling mellem mænd og kvinder for perioden 2006-2010:

- økonomisk uafhængighed
- forening af privatliv og arbejdsliv
- ligelig deltagelse af kvinder og mænd i beslutningsprocessen
- udryddelse af alle former for kønsbestemt vold
- udryddelse af fastlåste kønsrollemønstre
- fremme af ligestilling mellem mænd og kvinder i politikken over for tredjelande og udviklingspolitik.

Inden for hvert område fastlægger køreplanen prioriterede mål og foranstaltninger. Køreplanen er udtryk for Kommissionens vilje til at fremme ligestillingsdagsordenen og styrke partnerskabet med medlemsstaterne og andre aktører.

Køreplanen bygger på de erfaringer, man høstede i forbindelse med Fællesskabets rammeprogram for ligestilling mellem mænd og kvinder for perioden 2001-2005.¹⁷ Den kombinerer lancering af nye foranstaltninger med styrkelse af vellykkede eksisterende foranstaltninger. Den bekræfter den tostrengede tilgang til ligestilling mellem mænd og kvinder på grundlag af integrering af kønsaspektet – fremme af ligestilling mellem mænd og kvinder på alle politikområder og i al politisk aktivitet – og specifikke foranstaltninger.

Den tager udgangspunkt i, at ligestilling mellem mænd og kvinder er en grundlæggende rettighed, en fælles værdi i EU og en nødvendig betingelse for at nå EU-målene om vækst, beskæftigelse og social samhørighed.

Der er sket en betydelig udvikling i EU i retning af at opnå ligestilling mellem mænd og kvinder takket være lovgivning om ligebehandling, integrering af kønsaspektet, specifikke foranstaltninger til fremme af kvinders karrieremuligheder, handlingsprogrammer, dialogen mellem arbejdsmarkedets parter og dialogen med civilsamfundet. Europa-Parlamentet har været en vigtig partner i udviklingsprocessen. Mange kvinder har opnået det højeste ud-

16. KOM (2006) 92 endelig.

17. KOM(2000) 335.

dannelsesniveau, er kommet ud på arbejdsmarkedet og er blevet vigtige medspillere i samfundslivet. Uligheder består imidlertid fortsat og kan tage til, da øget global økonomisk konkurrence kræver en mere fleksibel og mobil arbejdsstyrke.

Køreplanen lægger vægt på, at hvis tempoet for udvikling i retning af ligestilling mellem mænd og kvinder skal skrues op, må integrering af kønsaspektet øges i alle politikker og i særdeleshed på de områder, der fastlægges i denne køreplan.

I forbindelse med initiativerne for at sikre økonomisk uafhængighed lægges bl.a. vægt på anerkendelse af kønsaspektet i forbindelse med sundhed. Kvinder og mænd står over for specifikke sundhedsrisici og sygdomme, der har forskellig indvirkning på kvinders og mænds sundhed. Disse omfatter fx også miljøproblemer, som anvendelse af kemikalier og pesticider, da de ofte overføres under graviditet og gennem amning. Medicinsk forskning og mange sikkerheds- og sundhedsstandarder vedrører i højere grad mænd og mandsdominerede arbejdsområder.

Køreplanen lægger op til, at der opnås øget viden på dette område, og statistikker og indikatorer bør udvikles yderligere. Sundhedsområdet egner sig specielt godt til anvendelse af kønsmainstreamingstrategien, fordi kvinders og mænds biologi er forskellig, og de to køn har derfor behov for forskellig behandling.

Kommissionen vil overvåge og styrke integrering af kønsaspektet, navnlig i forbindelse med:

- de integrerede retningslinjer for vækst og beskæftigelse og den nye strømlinede åbne koordinationsmetode, der dækker pensioner, social integration, sundheds- og langtidspleje, bl.a. ved i 2007 at udarbejde manualer for ligestilling mellem mænd og kvinder rettet mod aktører inddraget i disse processer og vurdere, hvordan erhvervstilknyttede sociale sikringsordninger kan fremme ligestilling.
- sundhedspolitikker, bl.a. ved at ajourføre analysen af kønsaspektet i forbindelse med sundhed, nationale og europæiske aktiviteter i det europæiske år for lige muligheder for alle i 2007 og det europæiske år for bekæmpelse af udstødelse og fattigdom i 2010.
- forelæggelse af en meddelelse om kønsbestemte lønforskelle i 2007.¹⁸

18. COM(2007) 424 final.

- udarbejdelse af en rapport om gennemførelsen af direktivet om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser¹⁹ i 2010.

Kommissionen fremmer ligestilling i egne rækker og støtter en række strukturer, der arbejder med ligestillingsspørgsmål, som har medført betydelige fremskridt i en erkendelse af, at ligestilling kun kan opnås ved et klart engagement på højeste politiske plan.

Kommissionen ønsker fortsat imidlertid at gøre fremskridt på de nøgleområder, som er udpeget i køreplanen, og det kræver bedre forvaltning på alle planer:

- EU's institutioner
- Medlemsstaterne
- Parlamenterne
- Arbejdsmarkedets parter
- Civilsamfundet

Indsatsen manifesterer sig på følgende områder:

- Støtten til ligestillingsministre er af afgørende betydning: deres regelmæssige møder og formandskabskonferencer, som støttes af Kommissionen, er betydningsfulde lejligheder til at fremme dialog og overvågning.
- Den Europæiske Pakt for Ligestilling²⁰ viser, at der på højeste politiske plan i medlemsstaterne er vilje til at øge indsatsen for at opnå ligestilling i partnerskab med Kommissionen.
- Det europæiske institut for ligestilling mellem mænd og kvinder vil bidrage med ekspertise og øget viden, hvorved ligestilling bliver mere synlig.
- Strukturfondene, finansielle programmer på forskellige politikområder og Progress-programmet skal støtte gennemførelsen af denne køreplan.
- Gennemførelsen af ligestillingsmetoder, som fx kønsspecifik konsekvensanalyse og budgettering ud fra et ligestillingsperspektiv (integrering af kønsaspektet i budgetprocessen) skal fremme ligestilling, skabe større gennemsigtighed og øge ansvarligheden.

19. Direktiv 2004/113/EF.

20. Vedtaget af det Europæiske Råd den 24. marts 2006.

Kapitel 8. Kønsmainstreaming i praksis

Ansvarlighed er af afgørende betydning for effektiv forvaltning. Kommissionen vil overvåge og vurdere denne køreplan. Dens årlige arbejdsprogram for integrering af kønsaspektet er et effektivt redskab, som vil blive vedligeholdt og tilpasset med henblik på opfølgning af denne køreplan.

Kommissionen vil i køreplanen:

- overvåge udviklingen, for så vidt angår ligestilling, og give retningslinjer for integrering af kønsaspektet i sin årlige rapport om ligestilling mellem kvinder og mænd og følge op på gennemførelsen af køreplanen gennem sit årlige arbejdsprogram
- sikre politisk opfølgning gennem møder for ligestillingsministre og gruppen af kommissærer for grundlæggende rettigheder og lige muligheder
- Kommissionens tværtjenestlige gruppe for integrering af kønsaspektet vil støtte gruppen af kommissærer og bidrage til udarbejdelse af det årlige arbejdsprogram og samarbejde med andre grupper, der arbejder med ligestilling
- om nødvendigt videreudvikle indikatorer
- udarbejde et nyt sammenfattende indeks for fremskridt på ligestillingsområdet i 2007; inden udgangen af 2010 og i samarbejde med medlemsstaterne udvikle nye indikatorer for de 12 kritiske områder i Beijing-handlingsplanen; støtte udvikling af EU-sammenlignelige data om ligestilling og kønsopdelte statistikker
- forelægge en rapport om, hvor langt man er kommet med gennemførelsen af køreplanen i 2008 og i 2010 foretage en evaluering af køreplanen og foreslå passende opfølgning
- bekæmpe multipel diskrimination, særligt mod indvandrerkvinder og etniske minoritetskvinder

3.1.2 Fællesskabsprogram for beskæftigelse og social solidaritet

– Progress (2007-2013)

I oktober 2006 besluttede Europaparlamentet og EU's Ministerråd at etablere et fællesskabsprogram for beskæftigelse og social solidaritet²¹ kaldet Progress. Progress har til formål at støtte gennemførelsen af EU's målsætninger inden for beskæftigelse og det sociale område og på denne måde bidrage til, at målene i Lissabon-strategien gennemføres inden for disse områder. Programmet skal yde økonomisk støtte inden for beskæftigelsesområdet og social- og arbejdsmarkedspolitikken.

21. Beslutning nr. 1672/2006/EF.

Programmet består af fem forskellige sektioner:

- Beskæftigelse
- Social sikring og social integration
- Arbejdsvilkår
- Bekæmpelse af forskelsbehandling og bevaring af forskellighed
- Ligestilling mellem mænd og kvinder

Programmet skal sørge for initiativer inden for følgende områder:

- Den sociale- og arbejdsmarkedspolitiske situation og beskæftigelses-situationen i EU
- Fællesskabets beskæftigelsespolitik
- Ikke forskelsbehandling og forholdet til civilsamfundet
- Ligestilling mellem kvinder og mænd
- Social beskyttelse
- Social rummelighed og bekæmpelse af fattigdom
- Sundhed, hygiejne og sikkerhed på arbejdspladsen

Beslutningen tager eksplicit stilling til anvendelse af kønsmainstreaming, idet programmet i overensstemmelse med princippet om ligestilling mellem kvinder og mænd skal fremme kønsmainstreaming inden for alle programmets områder og aktiviteter. Kønsmainstreaming er ganske enkelt en generel målsætning for gennemførelse af programmet.

Initiativerne på kønsligestillingsområdet skal forbedre forståelsen af situationen i forhold til kønsligestilling og kønsmainstreaming, især gennem analyser, studier og udvikling af data. Hvor det er hensigtsmæssigt, skal der inden for programmets rammer udvikles indikatorer. Effektiviteten og nytten af lovgivning, politikker og praksis skal ligeledes vurderes.

Det er desuden en forpligtelse, at kønsmainstreaming inddrages i formidlingsstrategier. Det er hensigten, at programmet skal finansiere aktiviteter inden for data- og vidensindsamling, holdningsbearbejdelse og støtte til de vigtigste netværker inden for programmets område på europæisk plan.

I arbejdsplanen for 2007 er det besluttet, at kønsmainstreaming skal bidrage til økonomisk uafhængighed for kvinder og mænd i retningslinjerne for beskæftigelse og det rummelige arbejdsmarked, og det skal midlerne fra Progress bidrage til.

3.2 Storbritannien

Storbritannien har siden 70'erne haft en omfattende ligestillingslovgivning og The Equal Opportunities Commission (EOC)²² blev oprettet på samme tid. EOC er en uafhængig, ikke departemental offentlig institution, der hovedsagelig er finansieret af regeringen, som har til opgave at fremme ligestilling mellem kvinder og mænd.

Lovgivningen er blevet udbygget mange gange siden. Den første lov om kønsdiskrimination blev introduceret i 1975. Det største ligestillingsproblem er, at mange tjenesteydelser er designet på en kønsblind måde, så kvinders og mænds behov bliver ignoreret. Derudover har den hidtidige lovgivning været lagt an på, at enkeltpersoner skal rejse en sag, og det finder mange mennesker afskrækkende.

Derfor har man udvidet lovgivningen med en kønsligestillingspligt, der trådte i kraft i april 2007. Alle offentlige myndigheder i England, Wales og Skotland må påvise, at de fremmer ligestilling for kvinder og mænd, og at de fjerner kønsdiskrimination og sexchikane. Pligten vil få betydning for politikformulering, udformning af offentlige serviceydelser og personalepolitik.

Pligten består i at forberede og offentliggøre en handlingsplan om køn, der viser hvordan den offentlige myndighed vil imødekomme sine generelle og særlige forpligtelser og formulere sine ligestillingsmål:

- At bekæmpe løngabet skal være indeholdt i ligestillingsmålene
- At samle og anvende information om, hvorledes institutionen påvirker ligestilling i arbejdsstyrken og leveringen af tjenesteydelser
- At konsultere interessenter fx ansatte, brugere, herunder fagforeninger og tage hensyn til relevant information
- At vurdere virkningen af politikken på ligestilling mellem kønnene
- At gennemføre de aktiviteter, som er formuleret i handlingsplanen
- At rapportere om handlingsplanen hvert år og revidere den hvert tredje år

Formålet med kønsligestillingspligten er, at kvinder og mænd skal have tjenesteydelser, som i højere grad kommer i overensstemmelse med deres behov. Mange tjenesteydelser er udformet uden hensyntagen til, at kvinder og mænd har forskellige behov, og det skal kønsligestillingspligten rette op på.

Kønsligestillingspligten skal overholdes af alle offentlige myndigheder og private organisationer, der udfører opgaver for det offentlige. Offentlige myn-

22. www.EOC.org.uk

digheder skal have overblik over, hvem, delt op på køn, der bruger deres ydelser.

De fleste offentlige myndigheder har fået særlige forpligtelser, som bl.a. omfatter at formulere egne ligestillingsmål og rådføre sig med både brugere, kunder og ansatte. Hvis et område udliciteres, består ligestillingspligten fortsat.

De offentlige myndigheders udbytte af kønsligestillingspligten bliver, at service og kundetilfredshed forøges. EOC har til opgave at få offentlige myndigheder til at overholde kønsligestillingspligten. I slutningen af 2007 er alle forpligtelser til at bekæmpe forskelsbehandling blevet samlet i en kommission.²³

3.3 Sverige

Sverige fik i 1979 sin første ligestillingslov²⁴ for arbejdslivet, som trådte i kraft i 1980. Samme år blev ligestillingsombudet (JämO) oprettet. Ombudets opgave er at bekæmpe forskelsbehandling i arbejdslivet.

Den første kønsmainstreamingstrategi blev vedtaget i 1984. Det blev slået fast, at et kønsperspektiv skulle indarbejdes på alle politikområder, således at alle beslutninger skulle analyseres for deres betydning for henholdsvis kvinder og mænd. Som forklaringsmodel for den manglende ligestilling i Sverige henvises til teorien om kønssystemet, som første gang præsenteres i loven: Delt magt – delt ansvar i 1993.²⁵ Kønssystemet er nærmere beskrevet i kap. 3.

Kønsmainstreaming indarbejder kønsperspektivet i eksterne aktiviteter og sikrer, at ydelse af service og trufne beslutninger får samme betydning for kvinder og mænd.

Handlingsplanen for centraladministrationen blev vedtaget i 2004 for perioden 2004 til 2009. Nye mål for ligestillingspolitikken blev vedtaget i maj 2006.²⁶ Det overordnede ligestillingspolitiske mål i Sverige er at sikre, at kvinder og mænd har den samme magt til at forme samfundet og deres egne liv. Delmålene refererer til en ligelig fordeling af magt, indflydelse og ubetalt arbejde og nødvendigheden af at stoppe volden mod kvinder.

Den svenske kønsmainstreaming bygger på en sondring mellem analyser af køn med henblik på at fremme kønsligestilling og vurderinger af køn ud fra kønsopdelte data. Vurderingen af køn fordrer alene, at kønsopdelte data

23. The Commission for Equality and Human Rights (CEHR).

24. 1979/1118.

25. 1993/94:147.

26. 2005/06:15.

beskriver henholdsvis kvinders og mænds situation, de såkaldte kønsspecifikke konsekvensanalyser.

Analysen af køn fordrer derimod yderligere en undersøgelse af en aktivitet på basis af kønsopdelte data i forhold til de ligestillingspolitiske mål. En sådan analyse forudsætter altså en grundlæggende forståelse af den svenske ligestillingspolitik i svensk terminologi *gender analysis assessment*. I Sverige nøjes man således ikke med at udføre kønsspecifikke konsekvensanalyser.

Regeringen har efter 1994 foretaget et aktivt ligestillingsarbejde med uddannelse af ministre, generaldirektører og politiske rådgivere. Statistikforordningen fik en særlig paragraf, der kræver, at al officiel statistik skal være opdelt på køn.

Men den svenske vurdering var, at arbejdet ikke foregik tilstrækkeligt systematisk, fordi der ikke var nogen anvisninger på, hvorledes målene skulle nås.

Sveriges regering udpegede i 2005 en særlig udreder, der fik til opgave at kortlægge støtten til kønsmainstreamingarbejdet i Sverige. Udredningen²⁷ blev præsenteret den 28. marts 2007 med en betænkning »Stöd för framtiden – om för utsättningar för jämställdhetsintegrering«. Samtidig med betænkningen blev der udgivet to publikationer: »JämStöds praktika, Metodbok för jämställdhetsintegrering« og »Jämställd medborgarservice, Goda råd om jämställdhetsintegrering – en idébok för chefer och jämställdhetsstrateger«.

3.4 Canada

Selv om ordet kønsmainstreaming ikke blev brugt i Canada før i forbindelse med Verdenskvindekonferencen i Beijing i 1995, har Canada en langvarig tradition for at analysere politiske initiativers indflydelse på kvinders levevilkår i den tidlige politiske beslutningsproces.

Fra 1976 krævede en integrationsstrategi en vurdering af alle initiativers påvirkning af kvinder.²⁸ Denne politik blev præsenteret formelt på verdenskvindekonferencen i Beijing i 1995 og vedtaget af den canadiske regering.

Det juridiske grundlag for kønsligestilling i Canada blev styrket i 1985 med charteret for rettigheder og frihed. Charteret skitserer en standard for kønsligestilling både federalt, regionalt og lokalt og angiver dermed de juridiske forpligtelser til at sikre kønsligestilling i Canada. Charterets ligestillingsbestemmelser danner basis for tilpasning af lovgivning for at undgå, at lovgivningen fører til manglende ligestilling for kvinder.

27. SOU 2007:15.

28. Den federale plan for kønsligestilling understreger dette (1995).

I Canada bidrager kønsmainstreaming til at afhjælpe systematisk kønsbaseret forskelsbehandling. Kønsmainstreaminganalyser tager både kvinders og mænds levevilkår i betragtning og søger at sikre, at alle politiske initiativer har en bredere og mere ligeværdig virkning for alle berørte personer, mænd som kvinder. Hvis ikke begge køn er repræsenteret, fastslås det, kan der ikke foretages en gyldig sammenligning, og konklusionerne bliver ufuldstændige.

Synspunktet er desuden, at kønsbaserede analyser kan forebygge retssager om overtrædelse af forbuddet mod forskelsbehandling pga. køn.

3.5 Holland

I Holland er forskelsbehandling forbudt i henhold til forfatningens art. 1. Forbuddet mod forskelsbehandling er implementeret i fem love, hvoraf den vigtigste for ligestilling mellem kønnene er ligebehandlingsloven, der forbyder kønsdiskrimination.

Directie Coördinatie Emancipatiebeleid (DCE) under Socialministeriet koordinerer den hollandske ligestillingspolitik.

De hollandske erfaringer med kønsmainstreaming knytter sig særligt til udviklingen af værktøjet SMART (a Simple Method to Assess the Relevance of policies To gender) og GIA (Gender Impact Assessment). Værktøjet er udviklet af to hollandske forskere Conny Roggeband og Mieke Verloo i begyndelsen af halvfemserne på opfordring fra den hollandske regering.²⁹ Forfatterne påpeger, at instrumenterne ikke bruges konsekvent i Holland.

Smart er udviklet for at kunne beslutte, om et politisk forslag er relevant i forhold til kønsligestilling. Som det første udføres en GIA, således at det kan påvises, hvordan de to køn påvirkes af det politiske forslag. Det afklares, hvem der er målgrupperne, og om der er forskel på kvinders og mænds vilkår inden for det pågældende område.

Hvis forslaget er relevant, beskrives situationen for de to køn på det pågældende politikområde. Derefter analyseres forslagets politiske formål for at afklare, hvad forslaget skal ændre. Til sidst overvejes, hvorledes forslaget påvirker ligestilling mellem kvinder og mænd, og hvis det påvirker ligestilling negativt, hvorledes forslaget skal ændres.

29. Department for Communities-Gender Analysis-Netherlands Model.

Bibliografi

Bøger, artikler og lignende

- Acker, Joan: Hierarchies, Jobs, Bodies, A Theory of Gendered Organizations. *Gender and Society*, 4, 2, 139-158, 1999
- Andersen, Agnete, Ruth Nielsen og Kirsten Precht: Ligestillingslovene med kommentarer, 5. udgave Bind I, Kbhvn. 2005, Bind II, Kbhvn. 2006
- Andersen, Poul: Dansk Forvaltningsret, Kbhvn 1963
- Ayres, Ian: Fair Driving: Gender and Race Discrimination in Retail Car Negotiations, *Harvard Law Review* 1991 s. 817
- Ayres, Ian: Pervasive prejudice? – unconventional evidence of race and gender discrimination, Chicago 2001
- Bacchi, Carol: Women, policy and politics. The construction of policy problems. Sage: London, 1999
- Behning, Ute& Amparo Serrano Pascual: Rethinking the gender contract? Gender mainstreaming in the European employment strategy, *European Trade Union yearbook* 2000
- Bender, Leslie: Feminist (Re) Torts: Thoughts on the Liability Crisis, *Mass Torts, Power and Responsibilities*, *Duke Law Journal* 1990 p. 848
- Betænkning nr. 1468/2005 om reform af den civile retspleje IV (Gruppesøgsmål mv.)
- Beveridge, Fiona: Building against the Past: The Impact of Mainstreaming on EU Gender Law and Policy, *European Law Review* 2007 p. 193
- Beveridge, Fiona, Sue Nott and Kylie Stephen: Mainstreaming and the engendering of policy-making: a means to an end?, *Journal of European Public Policy*, 2000 p. 385
- Booth, Christine og Cinnamon Bennett: Gender mainstreaming in the European Union: Towards a New Conception and Practice of Equal Opportunities? 2002
- Bødker Madsen, Helle: Sundhedsret, Kbhvn. 2007
- Coleman, Gill and Ann Ripplin: Putting Feminist Theory to Work, 2000
- Conaghan, Joanne and Wade Mansell: The wrongs of tort, London 1999
- European Commission: Incorporating equal Opportunities for women and men into all community policies and activities (COM (96) 67 final
- Fredman, Sandra: Transformation or Dilution: Fundamental Rights in the EU Social Space, *European Law Journal* 2006 p. 41
- Fredman, Sandra and Sarah Spencer: Beyond Discrimination: It's Time for Enforceable Duties on Public Bodies to Promote Equality Outcomes, *European Human Rights Law Review* 2006 p. 598
- Gammeltoft-Hansen, Hans m.fl.: Forvaltningsret, Kbhvn. 2002
- Gender Equality Duty, Code of Practice England and Wales,
http://www.eoc.org.uk/PDF/GED_CoP_Draft.pdf

Bibliografi

- Grosser, Kate and Jeremy Moon: Gender Mainstreaming and Corporate Social Responsibility: Reporting Workplace Issues, *Journal of Business Ethics* 2005 p. 327
- Hafner-Burton, Emilie and Mark A. Pollack: Mainstreaming Gender in Global Governance, *European Journal of International Relations*, 2002 p. 339
- Hansen, Lise Lotte: From Flexicurity to FlexicArity? Gendered Perspectives on the Danish model, *Journal of Social Sciences* 2007 p. 88
- Holdcroft, Anita: Gender bias in research: how does it affect evidence based medicine?, *Journal of the Royal Society of Medicine*, Volume 100, January 2007, <http://www.rsm.ac.uk/media/downloads/j07-01genderbias.pdf>
- JämStöd: Slutbetänkning fra JämStöd – om förutsättningar för jämställdhetsintegrering, *Metodbok för jämställdhetsintegrering*, Jämställd medborgarservice, Stockholm 2007
- Koch, Pernille Boye: Retlig interesse – Et begreb i forvandling, U 2001 B 283
- Kuhl, Mara (2003) Gender mainstreaming and the women's movement, forskerkonference i Lund, Sverige, august 2004
- Lindblom, Per Henrik: *Progressiv Process*, Uppsala 2000
- Lovecy, Jill (2002) Gender mainstreaming and the framing of women's rights in Europe: the contribution of the Council of Europe, *Feminist legal studies* 10, 271-283
- Masselot, Annick: The State of Gender Equality Law in the European Union, *European Law Journal* 2007 p. 152
- Mazey, Sonia: *Gender mainstreaming in the EU*, London 2001
- McColgan, Aileen: Reconfiguring Discrimination Law, *Public Law* 2007 p. 74
- Millns, Susan: Gender Equality, Citizenship, and the EU's Constitutional Future, *European Law Journal* 2007 p. 218
- Mærkedahl, Inge: Når manden er normen, *Kbhvn.* 1989
- Nott, Sue, Fiona Beveridge & Kylie Stephen: *Making Women Count. Integrating gender into Law and Policy making*, Aldershot: Ashgate, 2000
- Neergaard, Ulla og Ruth Nielsen: *EU Ret*, *Kbhvn.* 2005
- Nielsen, Ruth: Arbejdsret og flexicurity – Grønbogen om modernisering af arbejdsretten, *Arbejdsrett (norsk tidsskrift)* 2007 p. 155
- Nielsen, Ruth: Princippet om ligebehandling af kvinder og mænd som et generelt princip i kontraktretten, *TFR* 2006 p. 71
- Nielsen, Ruth: *Gender Equality in European Contract Law*, Copenhagen 2004
- Mósesdóttir, Lilja, Seppo Roivas, Kenneth Reinicke and Birna Thorbergsdóttir: *The European Employment Strategy and national employment policies. Addressing the employment and gender challenges of the Knowledge Based Society*, 2004 http://www.bifrost.is/wellknow/Files/Skra_0005517.pdf
- O'Conneide, Colm: The Commission for Equality and Human Rights: A New Institution for New and Uncertain Times, *Industrial Law Journal* 2007 p. 141
- OECD: *Shaping structural change, the role of women*, 1991
- Pollack, Mark and Emilie Hafner-Burton: Mainstreaming Gender in the European Union, *Journal of European Public Policy* 2000 p. 432
- Poulsen, Helle: *The Elusive Gender: ILO and the construction of gender equality*, Københavns Universitet, Institut for Statskundskab, 2006 (Phd-serien, 2006/7)
- Powell, Mary Elizabeth: The Claims of Women of Color under Title VII: The Interaction of Race and Gender, *Golden Gate University Law Review* 1996 p. 413
- RAMBØLL-management: *Fra udvikling til forankring, Evaluering af det tværministerielle kønsmainstreamingprojekt for Ligestillingsafdelingen*, oktober 2006

- Rees, Teresa: The politics of »mainstreaming« gender equality, in Breitenbach, Esther: The changing politics of gender equality in Britain, London 2002
- Rees, Teresa: Mainstreaming equality in the European Union, London 1998
- Rubery, J & C. Fagan: Gender Impact Assessment and European Employment Strategy. Manchester: EWERC/UMIST, 2000
- Schultz, Mårten: Skadeståndsrätt och feminism, Juridisk Tidskrift 2006-07 p. 1
- Schultz, Mårten: Kausalitet. Studier i skadeståndsrättslig argumentation, Stockholm 2007
- Shaw, Jo: Mainstreaming Equality in European Union Law and Policy, European Network against Racism 2004, www.enar-eu.org/en/publication/mainstreaming_04_en.pdf
- Shaw, Jo: Importing gender: the challenge of feminism and the analysis of the EU legal order, Journal of European Public Policy 2000 p. 406
- Verloo, Mieke & Conny Roggeband: Gender Impact Assessment: The development of a new instrument in the Netherlands, 1996
- Verloo, Mieke: Policy Design and Frame Alignment: the Case of Mainstreaming, 1998
- Verloo, Mieke: Another Velvet Revolution, Gender Mainstreaming and the Politics of Implementation. Working paper. IWM: Vienna, 2001
- Verloo, Mieke: Displacement and empowerment: Reflections on the concept and practice of the Council of Europe approach to gender mainstreaming and gender equality, Social Politics, 2006
- Wilhelmsson, Thomas: Senmodern Ansvarsrätt, Helsinki 2005

Internetsteder

- Beskæftigelsesministeriets website om ligeløn, <http://www.ligelon.dk/>
- CEHR (Commission for Equality and Human Rights)
<http://www.cehr.org.uk/>
- CEHR er etableret ved Equality Act 2006,
http://www.opsi.gov.uk/acts/acts2006/ukpga_20060003_en.pdf
og træder i funktion i oktober 2007. Den skal afløse de tre eksisterende ligestillingsorganer EOC (Equal Opportunities Commission)
<http://www.eoc.org.uk/> vedrørende køn, CRE (Commission for Racial Equality) og DRC (Disability Rights Commission)
- Conference Report: »Gender Mainstreaming at governmental level in the EU Member States« February 2007 in Stockholm,
http://www.regeringen.se/sb/d/8129/a/82009;jsessionid=aaultuow9o0_6
- EU-Kommissionens website om kønsligestilling med mange undersider,
http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/index_en.html
- Gender, Nordisk Råds netsted om ligestilling,
<http://gender.norden.org/gender/sk/index.asp>
- JämO (Jämställdhetsombudsmannen i Sverige), <http://www.jamombud.se/>
- Jämställdhetsnämnden (Finland),
<http://www.tasa-arvo.fi/Resource.phx/tasa-arvo/svenska/namnden.htx>
- Jämställdhetsombudsmannen (Finland),
<http://www.tasa-arvo.fi/Resource.phx/tasa-arvo/svenska/index.htx>
- Ligestillingsafdelingen, Ministeren for Ligestilling (Danmark),
<http://www.lige.dk/>
- Ligestillingsafdelingens website om kønsmainstreaming,
<http://www.lige.dk/koensmainstreaming.asp>
- Ligestillingsnævnets website, <http://www.ligenaevn.dk/>

Bibliografi

Likestillings- og diskrimineringsombudet (Norge, tværgående alle beskyttelseskriterier: køn, etnicitet, religion, alder, mv),

<http://www.ldo.no/no/>

Näringsdepartementets website om jämställdhet (Sverige),

<http://www.regeringen.se/sb/d/2593;jsessionid=a8cj4idnvzo4>

LO's portal om ligestilling, <http://www.loli.dk/forside.aspx>

Statistik om kvinder og mænd, <http://www.dst.dk/ligestilling.aspx>

Stikordsregister

A

Arbejdsgivere 35, 37, 42, 122, 130,
151, 180

B

Beskæftigelsesministeriet 153
Beskæftigelsesplanen 29
Beskæftigelsespolitiske
retningslinjer 74, 76
Bevisbyrde 73, 156

C

CEDAW 44, 45, 47, 80, 81, 116
Chikane 36, 39, 40, 44
Culpa 163

D

Danmarks Statistik 106, 107, 216
Datagrundlag 50, 56, 103, 104, 107,
110, 112
Definition af kønligestilling 34
Direkte forskelsbehandling 36, 46
Domstole 71, 85, 90, 96, 115, 138,
139, 141, 142, 151, 160, 161, 162

E

ECOSOC 21, 55
Erstatning 101, 150, 151, 160, 161,
162, 164
ETUC 67
EUROSTAT 29
Evaluering 21, 22, 27, 55, 57, 58, 113,
133, 144, 170, 184, 202, 206

F

Forbrugerombudsmanden 90

Forbudet mod forskelsbehandling 19,
34, 37, 42, 46, 55, 59, 63, 131, 143,
163, 168, 169, 211

Forvaltningsmyndigheder 64, 85, 120,
121, 124

Fællesskabsprogram for beskæftigelse
og social solidaritet 206

G

Gender proofing 52, 53, 104, 105, 191
Genussystemet 48
God skik 81, 82, 93, 167
Gruppesøgsmål 138, 145, 146, 147,
148, 149, 150, 152

H

Handlingsplan for det tværministerielle
mainstreamingprojekt 54

I

Indirekte forskelsbehandling 16, 36,
38, 39, 42, 86, 102, 111, 112, 155,
156, 168

K

Kampagner 106, 112, 174, 175, 176,
177
Kollektive aftaler 72, 130
Kommuner 63, 84, 88, 123, 129, 143
Koncession 121, 123, 125, 126
Kontaktperson 170
Kønligestillingspligten 208, 209
Kønsopdelte data 24, 51, 103, 104,
105, 106, 108, 109, 110, 111, 167,
189, 192, 209, 210
Kønssystemet 209
Køreplan for ligestilling mellem kvinder
og mænd 59, 203

Stikordsregister

L

Ligebehandlingsdirektivet 45, 67, 72, 84, 124, 134, 140, 144, 155, 158, 160, 161, 162, 163
Ligelønsdirektivet 40, 41, 155, 161
Ligestillingsafdelingen 110, 112
Ligestillingslovens § 4 42, 62, 63, 65, 67, 82, 83, 85, 86, 88, 90, 91, 96, 97, 98, 103, 123, 124, 125, 126, 130, 131, 138, 158, 169
Ligestillingsnotat 188, 191
Ligestillingspolitik 19, 20, 23, 24, 25, 30, 47, 65, 103, 105, 108, 126, 172, 174, 176, 192, 210, 211
Lovforslag 54, 64, 104, 106, 109, 111, 112, 146, 152, 169, 174, 177, 178, 179, 180, 186, 187, 188, 189, 191, 192
Lovmodeller 107, 178
Lovprogram 178

M

Meddelelse om kønsmainstreaming 28
Multipel diskrimination 44, 148, 206
Myndigheder 27, 35, 42, 54, 62, 63, 65, 66, 67, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 90, 96, 98, 103, 105, 117, 120, 121, 122, 123, 125, 126, 128, 129, 130, 131, 132, 143, 157, 169, 208, 209
Mønsterbryder 53
Målemetoder 113, 114, 196, 197
Målgruppe 111, 112, 175, 176, 177, 182, 183, 188, 191

N

Negativ kontraktinteresse 160

O

Offentlige udvalg 117, 119
OSAGI 21
Overvågning af arbejdsmarkedspolitikken 109

P

Positiv særbehandling 15, 34, 44, 45, 51, 59, 61, 63
Proportionalitet 54, 127, 172
Proportionalitetsprincip 172
Proportionalitetsvurdering 42

R

Regioner 63, 75, 114, 118, 119, 123, 143, 197
Relevans 54, 171
Resolution 1325 21, 199, 201
Ressourcefordeling 31, 113, 181, 184
Retlig standard 61, 81, 82
Retningslinjer om kønsdiskriminerende reklame 92
Rinner-Kühn-sagen 39
Rummler-sagen 40, 41, 42

S

Seksuel chikane 39, 44, 86, 155
Stat 129
Statistik 31, 32, 56, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 178, 195, 210
Statsforvaltningen 143, 144
Statsministeriet 62
Straf 164
Sundhed 17, 20, 83, 107, 138, 178, 204

T

Tværministerielle mainstreamingprojekt 84, 106, 169, 170, 174, 175, 177, 180

U

Udlicitering 125, 126, 198
Ugyldighed 150

V

Værktøjskasse 106, 170

W

Wal-Mart-sagen 146