

The background of the entire page is a photograph of a path made of small, light-colored stones or gravel. The path leads from the bottom left towards the top right. A large, solid black rectangular box is positioned in the upper left corner of the image, containing white text.

INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER

KØN

STATUS 2013

KØN

STATUS 2013KØN

Dette kapitel er en del af Institut for Menneskerettigheders rapport 'Menneskerettigheder i Danmark, Status 2013'. Rapporten behandler udvalgte menneskeretlige emner og giver anbefalinger til forbedring af menneskeretsbeskyttelsen i Danmark.

Rapporten behandler emner om gennemførelse af menneskeretten, asyl, børn, databeskyttelse, frihedsberøvelse, handicap, køn, magtanvendelse, menneskehandel, race og etnisk oprindelse, religion, retfærdig rettergang, statsborgerskab, uddannelse, udvisning og udlevering, væbnet konflikt, ytringsfrihed og ældre.

Rapporten kan læses i sin fulde længde på instituttets hjemmeside, www.menneskeret.dk. Der findes også et sammendrag af rapporten, i trykt form og på hjemmesiden. Rapporten vil løbende blive udbygget, og instituttet modtager gerne kommentarer på statusrapport@menneskeret.dk.

© 2013 Institut for Menneskerettigheder
Danmarks Nationale Menneskerettighedsinstitution

Wilders Plads 8K
1403 København K
Telefon 3269 8888
www.menneskeret.dk

Institut for Menneskerettigheders publikationer kan frit citeres med tydelig angivelse af kilden.

Vi tilstræber, at vores udgivelser bliver så tilgængelige som muligt. Vi bruger f.eks. store typer, korte linjer, få orddelinger, løs bagkant og stærke kontraster. Vi arbejder på at få flere tilgængelige pdf'er og letlæste resumeer. Læs mere om tilgængelighed på www.menneskeret.dk.

INDHOLD

1	OVERBLIK	5
1.1	INDHOLD OG AFGRÆNSNING	5
2	DEN INTERNATIONALE RAMME	7
2.1	REGLERNE MOD KØNSDISKRIMINATION HAR FLERE KILDER	7
3	DEN NATIONALE RAMME	10
3.1	DANSK LOVGIVNING OM LIGESTILLING OG DISKRIMINATION	10
4	HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK	13
4.1	HÅNDHÆVELSE AF LIGELØNSPRINCIPPET	13
4.1.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	13
4.1.2	DANSKE FORHOLD	15
4.1.3	ANBEFALINGER	18
4.2	DET KØNSOPDELTE UDDANNELSESVALG	19
4.2.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	19
4.2.2	DANSKE FORHOLD	19
4.2.3	ANBEFALINGER	23
4.3	FRAFALD PÅ ERHVERVSUDDANNELSERNE	23
4.3.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	23
4.3.2	DANSKE FORHOLD	23
4.3.3	ANBEFALINGER	25
4.4	KØNSMAINSTREAMING	25
4.4.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	26
4.4.2	DANSKE FORHOLD	27
4.4.3	ANBEFALINGER	29
4.5	VOLD I NÆRE RELATIONER	29
4.5.1	DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE	30
4.5.2	DANSKE FORHOLD	31
4.5.3	ANBEFALINGER	33
	SLUTNOTER	35

FORKORTELSER

CPR	FN's konvention om civile og politiske rettigheder
ECOSOC	FN's Økonomiske og Sociale Råd
EMD	Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol
EMRK	Den Europæiske Menneskerettighedskonvention
EU	Den Europæiske Union
FN	De Forenede Nationer
ILO	Den Internationale Arbejdsorganisation
KL	Kommunernes Landsforening
KTO	Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte
TEU	Traktaten om den Europæiske Union
TEUF	Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde
UU	Ungdommens Uddannelsesvejledning
VISO	Den Nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation
ØSKR	FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder

1 OVERBLIK

1.1 INDHOLD OG AFGRÆNSNING

Ligestillingen mellem kvinder og mænd forbedres dag for dag. Den enkelte kvinde og mand får bedre og mere forskelligartede muligheder for at vælge uddannelse og arbejde og det liv, han eller hun vil leve.

Alligevel er der stadig vigtige områder, hvor udviklingen synes at gå i stå eller endda baglæns. Meget tyder på, at vi har et kønsopdelt Danmark, hvor børn allerede i en tidlig alder ofte placeres i kønsopdelte grupper i institutioner og legeaktiviteter, og hvor unge tit vælger kønsopdelte aktiviteter og uddannelser. De voksne følger trop og vælger på samme vis at indgå i kønsopdelte sammenhænge med personer af deres eget køn. Med denne kønsopdeling følger ofte forskellige vilkår og udfoldelsesmuligheder. Der følger også ofte forestillinger om værdi og status. Ofte må "pigeting", kvindetypiske og stereotype kvalifikationer samt traditionelle kvindefag bære den laveste status og værdisætning. Omvendt afføder en forståelse af "drengeting" og stereotype mandelige kvalifikationer krav, som visse drenge kan have svært ved at efterleve, og de risikerer dermed at bliver opfattet som "forkerte".

Beskyttelsen mod kønsdiskrimination dækker bredt i det danske samfund og har i særlig grad betydning på arbejdsmarkedet. Borgere, myndigheder, lønmodtagere, arbejdsgivere, uddannelsessøgende, patienter, handlende, leverandører og modtagere af tjenesteydelser mv. er omfattet af reglerne og har som følge deraf rettigheder og pligter. Målet om ligestilling mellem kvinder og mænd favner således to meget store samfundsgrupper, som hver især rummer mennesker med vidt forskellige livsbetingelser, behov, ønsker og adfærd. Der kan derfor peges på ligestillingsaspekter i stort set ethvert samfundsmæssigt forhold, og der kan være flere forskellige bud på, hvordan de skal håndteres af samfundet.

Kønsdiskrimination handler ofte om mere end køn – forstået på den måde, at diskriminationen ikke retter sig mod alle personer af et bestemt køn, men retter sig mod delgrupper, som har flere slags diskriminationsproblemer tilfælles. Det

betegnes ofte intersektionalitet. I andre sammenhænge betegnes det "diskrimination+" eller "køn+".

Ligestillingslovgivningen bliver tilsvarende udfordret af, at mennesker ikke kun har identitet som kvinder eller mænd, men også som mødre, fædre, familiedlemmer, medlemmer af religiøse eller etniske grupper mv., og at disse forskellige identiteter betyder, at beskyttelsen mod netop kønsdiskrimination kan få begrænset effekt, fordi den ikke opleves som værende til rådighed for dem, fordi de er påvirket af mange forskellige normer og forventninger, som går i en anden retning end ligestillingsmålet. En norsk undersøgelse har vist, at for eksempel kvinder fra etniske minoriteter ikke drager tilstrækkelig fordel af den norske ligestillingslovgivning.¹ Undersøgelsen har givet viden om, hvilke former for information og rammer for retshjælp der kan forbedre kvindernes ønske om og ikke mindst mulighed for at påberåbe sig de norske ligestillingsregler.

Dette kapitel behandler nogle af de væsentlige udfordringer på kønsligestillingsområdet. Samfundets centrale ligestillingsudfordringer bliver løbende udpeget af politikere, debattører, ligestillings- og kønsforskere samt de relevante myndigheder og organisationer på området, herunder ministeriet for ligestilling og kirke. Disse udfordringer er centreret omkring emner som det kønsopdelte arbejdsmarked og uddannelsessystem; økonomisk ulighed mellem mænd og kvinder i forhold til løn og pension; kvinderepræsentation i bestyrelser og det politiske liv; kønsforskelle og kønsulighed i forhold til sundhed og sygdom; vold mod kvinder; menneskehandel og prostitution. I dette kapitel fokuserer Institut for Menneskerettigheder på centrale aspekter inden for følgende udvalgte emner: ligeløn, uddannelse, kønsmainstreaming og vold i nære relationer. Køns- og ligestillingsperspektivet indgår for eksempel også i kapitlet om menneskehandel, herunder tvungen prostitution.

2 DEN INTERNATIONALE RAMME

2.1 REGLERNE MOD KØNSDISKRIMINATION HAR FLERE KILDER

Princippet om lighed og ikke-diskrimination er nedfældet i FN's Verdenserklæring fra 1948. I FN-systemet finder man endvidere beskyttelse mod kønsdiskrimination i kønsneutrale forbud mod kønsdiskrimination i FN's konvention om civile og politiske rettigheder (CPR) og FN's konvention om økonomiske, sociale og kulturelle rettigheder (ØSKR). Og beskyttelse mod kvindediskrimination i FN's konvention om afskaffelse af alle former for diskrimination mod kvinder (Kvindekonventionen). Denne opdeling mellem menneskerettigheder og kvinders rettigheder er manifesteret gennem blandt andet de to parallelle kommissioner: FN's tidligere Menneskerettighedskommission og FN's Kvindekommission. På FN's 4. kvindekonference i Beijing i 1995 blev det understreget, at kvinders rettigheder er menneskerettigheder, og at menneskerettigheder er kvinders rettigheder.

CPR forpligter staterne til at sikre anerkendelse af konventionens øvrige rettigheder uden forskelsbehandling af nogen slags, herunder på grund af køn. Konventionen bestemmer ligeledes, at alle skal være lige for loven, og at lovgivningen generelt skal forbyde enhver form for forskelsbehandling. Endelig indeholder CPR en artikel om mænds og kvinders lige ret til at nyde alle konventionens borgerlige og politiske rettigheder. ØSKR indeholder tilsvarende et krav om, at konventionens rettigheder skal kunne nydes uden forskelsbehandling på grund af køn.

Kvindekonventionen sigter specifikt på kvinders situation med det formål at forbedre deres position på alle samfundsområder. Udgangspunktet for konventionen er de særlige problemer og behov, som kvinder, herunder særligt udsatte grupper af kvinder, har overalt i verden.

Konventionen kan få betydning som fortolkningsbidrag i forhold til for eksempel anvendelse af positiv særbehandling med sigte på at fremskynde faktisk ligestilling mellem kvinder og mænd eller i forhold til "afskaffelse af fordomme, sædvaner og al anden adfærd, som hviler på den opfattelse, at det ene køn er mere eller mindre værd end det andet, eller på fastlåste kønsroller".²

FN's konvention om barnets rettigheder (Børnekonventionen) beskytter børn mod diskrimination på grund af køn i forbindelse med for eksempel konventionens rettigheder til uddannelse og sundhed.³

FN's Internationale Arbejdsorganisation (ILO) har vedtaget en række konventioner vedrørende arbejdslivet og diskrimination på arbejdsmarkedet. Konvention nr. 111 forbyder diskrimination under henvisning til køn (og en række andre grunde) i arbejdslivet og omfatter både arbejdsvilkår, adgang til faglig oplæring, adgang til beskæftigelse og adgang til bestemte erhverv.⁴ ILO-konvention nr. 100 om ligeløn definerer et princip om ligeløn for arbejde af samme værdi og påbyder staterne at fremme gennemførelsen af princippet i forbindelse med fastsættelse af løn til kvinder og mænd.⁵

Den Europæiske Menneskerettighedskonvention (EMRK) forbyder i artikel 14 diskrimination blandt andet på grund af køn i forbindelse med nydelsen af alle de rettigheder, som er sikret i EMRK, men artikel 14 udgør ikke et selvstændigt diskriminationsforbud.

EU's Lissabontraktat fastlægger ligestilling mellem kvinder og mænd samt forbud mod kønsdiskrimination som en opgave, en værdi og et grundlæggende princip. Reglerne er fastlagt i Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder og i en række traktatbestemmelser og EU-direktiver.⁶ EU-reguleringen er nyere og langt mere omfattende end den øvrige menneskeretlige regulering af beskyttelse mod kønsdiskrimination.⁷ EU-reglerne beskytter stort set kvinder og mænd ens, det vil sige, at både kvindediskrimination og mandediskrimination er forbudt. Til forskel herfra er det menneskeretlige værn mod kønsdiskrimination i for eksempel FN-regi meget forskelligt for kvinder og mænd, idet Kvindekonventionen ikke omfatter mænd.⁸

EU-chartrets artikel 21 indeholder et generelt forbud mod forskelsbehandling på grund af køn i forbindelse med chartrets øvrige rettigheder. Chartrets artikel 23 bestemmer desuden, at ligestilling mellem kvinder og mænd skal sikres på alle områder, herunder i forbindelse med beskæftigelse, arbejde og løn, og at der kan opretholdes eller vedtages foranstaltninger, som giver det underrepræsenterede køn specifikke fordele. EU-retsakter (direktiver mv.) og de nationale love, som gennemfører EU-retsakter, skal respektere EU-chartrets bestemmelser.

EU's forbud mod kønsdiskrimination tillader særbeskyttelse af kvinder, idet enhver form for dårligere behandling af en kvinde i forbindelse med graviditet eller barselorlov altid er forbudt. EU's beskyttelse er baseret på EU-retlige,

bindende definitioner af løn, direkte og indirekte diskrimination, chikane, seksuel chikane og instruktion. Endvidere er der fastsat generelle bevisbyrderegler, viktimeringsregler og regler om sanktioner samt pligt til at etablere nationale ligebehandlingsorganer.

Beskyttelsen mod kønsdiskrimination er ikke begrænset til alene at omfatte forbud mod den type forskelsbehandling, som følger af, at en person tilhører det ene eller det andet køn. Princippet om ligebehandling af mænd og kvinder finder også anvendelse på den forskelsbehandling, der udspringer af den pågældendes kønsskifte.⁹

De to centrale EU-direktiver om forbud mod forskelsbehandling af kvinder og mænd dækker arbejdslivet samt levering/modtagelse af varer og tjenesteydelser. Dermed er mange forskellige aktører fra forskellige sektorer i samfundet forpligtede til at overholde forbuddet mod forskelsbehandling af kvinder og mænd.

Det store direktiv for arbejdslivet sikrer både lige muligheder for og lige behandling af kvinder og mænd.¹⁰ Direktivet handler om beskæftigelse og erhverv, det vil sige løn og arbejdsvilkår, erhvervsuddannelse og erhvervsvejledning samt vilkårene for selvstændige erhverv. Direktivet tillader positive særforanstaltninger for at sikre fuld ligestilling i praksis på arbejdsmarkedet og indeholder også en regel om kønsmainstreaming.

Direktivet om varer og tjenesteydelser forpligter leverandører af varer og tjenesteydelser inden for både den offentlige sektor og den private sektor til at overholde forbuddet mod diskrimination af kvinder og mænd.¹¹

Der er yderligere to direktiver, som har betydning for ligestillingsområdet: forældreorlovsdirektivet,¹² som giver individuelle orlovsrettigheder til forældre og har til formål at gøre det lettere for mænd og kvinder at forene arbejdsliv og familieliv, samt direktivet om ligebehandling i forbindelse med selvstændigt erhverv.¹³

Se også kapitlet om introduktion til menneskeretten.

3 DEN NATIONALE RAMME

3.1 DANSK LOVGIVNING OM LIGESTILLING OG DISKRIMINATION

Den danske lovgivning om diskrimination og ligestilling er i høj grad tilpasset EU's regler på området, og i mange konkrete retsafgørelser, især på det arbejdsretlige område, spiller EU-regler en afgørende rolle. De internationale forpligtelser er først og fremmest gennemført i lovgivning, men de kollektive overenskomster har fået en stigende betydning. Hertil kommer "lommer" i reguleringen, som er udtryk for rent danske regler, hvilket især gør sig gældende for ligestillingsloven.

Ligestillingslovens formål er 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.¹⁴ Lovens formål er desuden at modvirke direkte og indirekte forskelsbehandling på grund af køn samt at modvirke chikane og seksuel chikane. Ligestillingsloven sikrer ligebehandling i forbindelse med dels den offentlige forvaltnings betjening og ydelser, dels adgang til og levering af varer og tjenesteydelser på det erhvervsmæssige område.

Loven forpligter desuden offentlige myndigheder til at kønsmainstreame, det vil sige at arbejde for ligestilling inden for deres område og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning.¹⁵ Loven giver mulighed for positiv særbehandling.¹⁶

I 2012 blev ligestillingslovens regler om kønssammensætningen i offentlige bestyrelser ændret med det formål at få flere kvinder repræsenteret i de øverste ledelsesslag samt på ledelsesniveauerne generelt.¹⁷ Tilsvarende ændringer blev gennemført for store private virksomheder mv.¹⁸

Ligestillingsloven er især fortolket af Ligebehandlingsnævnet,¹⁹ som har afgjort et efterhånden stort antal sager for eksempel om lovligheden af konkret positiv særbehandling (for eksempel biblioteksaftener for kvinder, mandecentre, særlige åbningstider i svømmehal, skolers sammensætning af elever i klasser), afskedigelse på grund af graviditet og barsel, særlige adgangsregler og priser for det ene køn i forbindelse med for eksempel frisør eller diskoteksbesøg samt

undtagelser fra ligebehandlingsprincippet (hoteletage reserveret for kvinder, amning i café).²⁰

Ligebehandlingsloven og ligelønsloven er speciallove for ligebehandling af kvinder og mænd i arbejdslivet i Danmark.²¹ Lovene er i store træk resultat af gennemførelse de tidligere nævnte EU-regler og omfatter både beskæftigelse og erhverv. De danske ligestillingsregler indeholder derfor ensartede legale definitioner af ligebehandling samt regler om bevisbyrde og sanktioner mv. Begge love har endvidere en bestemmelse om offentlige myndigheders pligt til kønsmainstreaming inden for lovens område.

Ligebehandlingsloven forpligter arbejdsgivere til at behandle mænd og kvinder lige ved ansættelse og afskedigelse og i alle øvrige ansættelsesvilkår. Også alle, som varetager området for selvstændige erhverv og erhvervsuddannelser, er forpligtet. Ligebehandlingsloven er først og fremmest anvendt i et stort antal domstolssager om afskedigelse på grund af graviditet og barsel.

Ligelønsloven har til formål at sikre, at arbejdsgivere betaler kvinder og mænd lige løn i forhold til alle lønelementer og -vilkår for samme arbejde eller arbejde af samme værdi. Loven indeholder også en eksklusiv dansk regel om arbejdsgivers pligt til at udarbejde kønsopdelt lønstatistik. Loven er primært fortolket i en række faglige voldgiftsafgørelser og i de senere år også afgørelser fra Ligebehandlingsnævnet.

Loven om forsikring, pension og lignende finansielle ydelser sikrer ret til ligebehandling af kvinder og mænd dels på området for private forsikringsaftaler, for eksempel livsforsikringer, dels for arbejdsmarkedspensioner og lignende ordninger, der finansieres med bidrag fra arbejdsgivere og arbejdstagere eller selvstændige.²²

I Danmark er lønforhold typisk fastsat ved individuelle kontrakter eller kollektive overenskomstaftaler indgået mellem arbejdsmarkedets parter. EU tillader medlemsstaterne at overlade gennemførelse af direktiver, for eksempel om ligelønsprincippet, til arbejdsmarkedets parter. Dette fritager imidlertid ikke medlemsstaterne fra forpligtelsen til ved egnede administrativt eller ved lov fastsatte bestemmelser at sikre, at alle arbejdstagere i fuld udstrækning kan nyde direktivernes beskyttelse. Ligestillingslovene er derfor generelt subsidiære i forhold til regulering ved kollektive overenskomster, forudsat at disse overenskomster lever op til et vist niveau.

De kollektive overenskomster, som regulerer løn- og arbejdsforhold, har således stor betydning for, hvordan princippet om ligebehandling og ligestilling i

arbejdslivet gennemføres. Før 2010 indgik ligestillingsregler i samarbejdsreglerne i den private og offentlige sektor, og der var enkeltstående bestemmelser i overenskomster om håndhævelse af sager om ligeløn.²³ Ved overenskomstforhandlingerne i 2010 blev ligelønsloven indføjet i en række store private overenskomstområder.²⁴ Ved overenskomstforhandlingerne i 2013 lykkedes det derimod ikke at få indføjet ligelønsloven på det offentlige overenskomstområde.

Håndhævelsen af ligestillingslovene er opdelt og afhænger af, om ligestillingskravet er baseret på lovgivning eller individuel kontrakt på den ene side eller kollektiv overenskomst på den anden side. Sager om lovgivning og kontrakter behandles ved domstolene eller ved Ligebehandlingsnævnet, som gratis træffer juridisk bindende afgørelser vedrørende både kønsligestillings- og andre ligestillingslove. Sager vedrørende håndhævelse af en regel, som henhører under det fagretlige system, skal behandles ved en faglig voldgiftsret, Arbejdsretten eller eventuelt nævn nedsat af parterne, for eksempel Afskedigelsesnævnet på DA/LO-området eller ligelønnsnævnet på DI/CO-industri-området.

4 HER KAN MENNESKERETTIGHEDERNE STYRKES I DANMARK

4.1 HÅNDHÆVELSE AF LIGELØNSPRINCIPPET

I Danmark tjener mænd i gennemsnit mere end kvinder. En del af dette løngab kan være udtryk for kønsdiskrimination. Dette afsnit sætter fokus på to aspekter af håndhævelse af ligelønsprincippet. For det første beskrives barrierer i form af manglende gennemsigtighed i lønfastsættelsen og utilstrækkelig information om lønforskelle mellem kvinder og mænd. For det andet behandles muligheder for kollektiv håndhævelse af ligelønsprincippet som følger af offentlige myndigheders pligt til at kønsmainstreame inden for ligelønslovens område. Reel håndhævelse af ligelønsprincippet omfatter infrastrukturer eller samfundsmæssige rammevilkår, som understøtter gennemførelse af individuelle retssager om ligeløn. Den omfatter også samfundsmæssige rammevilkår, som på anden måde sikrer overholdelse af ligelønsprincippet og derved forebygger retssager.²⁵

4.1.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Der er inden for menneskeretten en lang tradition for at beskæftige sig med landenes kapacitetsopbygning med hensyn til håndhævelse og "access to justice", det vil sige de beskyttede gruppers muligheder for at anvende menneskerettighederne.²⁶

I EU-direktivet om ligebehandling i arbejdslivet indebærer pligten til ligeløn, at der for samme arbejde eller arbejde, som tillægges samme værdi, afskaffes enhver direkte eller indirekte forskelsbehandling med hensyn til køn, for så vidt angår alle lønelementer og lønvilkår.²⁷ I præamblen præciseres det yderligere, at til vurdering af, om arbejdstagere varetager samme arbejde eller arbejde af samme værdi, bør det i overensstemmelse med EU-Domstolens faste praksis fastslås, hvorvidt disse arbejdstagere kan anses for at være i sammenlignelige situationer under hensyntagen til en række faktorer, blandt andet arbejdets art, faglig uddannelse og arbejdsvilkår.²⁸ I artikel 21 fastlægges pligt for medlemsstaterne til at træffe passende foranstaltninger til at tilskynde arbejdsmarkedets parter til dialog med henblik på at fremme ligebehandling på arbejdspladsen, herunder for eksempel gennem tilsyn med kollektive overenskomster. I artikel 29 fastlægges medlemsstaternes pligt til aktivt at tage

hensyn til målsætningen om ligestilling mellem mænd og kvinder ved udformningen og gennemførelsen af love og administrative bestemmelser, politikker og aktiviteter på de områder, som er omhandlet i direktivet.

EU-systemet lægger vægt på gennemsigtighed som en afgørende faktor for effektiv håndhævelse af retten til ligebehandling. I EU-domstolens praksis er det i en dansk sag slået fast, at en arbejdsgiver, som anvender en ikke-gennemsigtig lønpolitik, skal vise, at denne politik ikke fører til kønsdiskrimination.²⁹ Denne praksis lagde grunden til de gældende EU-regler om bevisbyrde, i Danmark benævnt delt bevisbyrde. Mens der således ikke er en klar pligt til at anvende en gennemsigtig lønpolitik, er det anerkendt, at manglende gennemsigtighed udgør en barriere for håndhævelse af rettigheder, som må afhjælpes, for eksempel processuelt ved lempelse af den ansattes bevisbyrde.

En rapport fra EU-kommissionen påpeger, at åbenhed om løn er stærkt tabubelagt. Samtidig er denne åbenhed vital for gennemførelse af krav om ligeløn, og en række lande har vedtaget regler, som har til formål at forbedre løngennemsigtigheden på arbejdspladsen.³⁰ Det fremgår også af rapporten, at antallet af sager om ligeløn på europæisk niveau er meget lille, og at en del lande ingen praksis har på området. Rapporten peger på en række vanskeligheder, der er forbundet med at foretage lønsammenligninger: manglende ressourcer på klagerens side, korte tidsfrister, begrænsede kompensationsmuligheder og manglende tillid til retssystemet. England skiller sig ud ved at have et meget stort antal sager om ligeløn, som især handler om lønnen for typiske kvindejob hos de lokale offentlige myndigheder.³¹

EU-kommissionen anbefaler i overensstemmelse hermed, at arbejdsmarkedets parter udforsker veje til at forbedre løngennemsigtigheden.³²

Ligelønsprincippet forudsætter gennemsigtighed i tre faser i lønfastsættelsen:

- 1) De opgaver, som de pågældende ansatte udfører (arbejdet).
- 2) Den lønpolitik eller de lønkriterier, som arbejdsgiveren anvender (hvad får de ansatte løn for).
- 3) Størrelsen og sammensætningen af den ansattes løn (lønforskellen målt på alle lønelementer, som er relevante for ligelønsprincippet).

Denne gennemsigtighed i lønfastsættelsen er en afgørende forudsætning for, at reglerne om ligeløn kan anvendes. Gennemsigtigheden afhænger af lovgivningen og de individuelle og kollektive aftaler om løn, herunder de forhandlinger, der er knyttet hertil. Den afhænger også af uformelle rutiner og adfærdsnormer på den enkelte arbejdsplads.

FN's Kvindekonventionskomité har i anledning af Danmarks 7. periodiske rapport beskæftiget sig med løngabet mellem kvinder og mænd på det danske arbejdsmarked.³³ Komitéen opfordrede i den forbindelse Danmark til blandt andet at overveje at pålægge danske virksomheder større forpligtelser til at monitorere lønforskelle, og komitéen gentog tidligere opfordringer om at udvikle kønsneutrale jobevalueringssystemer. Komitéen opfordrede endvidere til, at der gennemføres undersøgelser, som belyser den vedvarende arbejdsmarkedsmæssige kønsopdeling samt løngabet mellem kvinder og mænd.

Europa-Parlamentet har vedtaget en betænkning med henstillinger til EU-Kommissionen om revision af direktivet om ligestilling i arbejdslivet.³⁴

4.1.2 DANSKE FORHOLD

I 2011 var lønforskellen mellem kvinder og mænd på det private område 17 procent beregnet på den standardbereggede timefortjeneste. Den tilsvarende forskel var 9 procent på det statslige område og 11 procent på det kommunale område.³⁵

Denne forskel har stort set ikke ændret sig i de seneste 10 år, på trods af at der er sket store forandringer i kvindernes uddannelsesniveau og beskæftigelsesforhold.³⁶ En del af denne lønforskel kan være udtryk for kønsdiskrimination og kan dermed være i strid med forbuddet mod lønmæssig forskelsbehandling i ligelønsloven.

Der er ingen officielle registreringer af retssager på ligelønsområdet, men det er en almindelig opfattelse, at der er få sager. En væsentlig del af den danske retspraksis i form af domstolsafgørelser, faglige voldgiftskendelser mv. er registreret i de kommenterede ligestillingslove.³⁷ Ligebehandlingsnævnet har inden for de seneste 12 år truffet afgørelse i 31 sager om ligeløn, og disse er offentliggjort på nævnets hjemmeside.

I beskæftigelses- og ligestillingsministerens ligelønsredegørelse for perioden 1. januar 2010 til 31. december 2012 er der registreret to trykte og én utrykt dom samt seks afgørelser fra Ligebehandlingsnævnet. Samtidig er det oplyst, at 3F har ført 5-10 sager om ligeløn, samt at de i 2010 oprettede ligelønsnævn endnu ikke har afgjort nogen sager.³⁸

Lønforhold bliver i Danmark typisk fastsat ved individuel eller kollektiv aftale. De kollektive aftaler indeholder således lønbestemmelser med kriterier, lønrammer og lønprincipper. De fastsætter også procesregler om forhandling af løn på virksomheden og om undersøgelse mv. i forbindelse med krav om uligeløn.

Aftalernes indhold har – sammen med ligelønsloven – stor betydning for, hvor gennemsigtig løndannelsen er.

Gennemsigtheden vedrørende arbejdet forudsætter, at den ansatte har en klar jobbeskrivelse, og at der er klarhed om, hvilket arbejde der kan betragtes som værende af samme værdi. Begrebet ”arbejde af samme værdi” er imidlertid ikke defineret i ligelønsloven.³⁹ Fastlæggelsen af begrebet sker derfor igennem retspraksis, herunder EU-domstolens afgørelser.⁴⁰ I en juridisk undersøgelse af begrebet ”arbejde af samme værdi” anbefales det, at ligelønslovens bestemmelse om arbejde af samme værdi præciseres.⁴¹

Gennemsigtheden vedrørende lønpolitikken forudsætter, at lønninger, herunder lønforskelle, kan forklares systematisk. I praksis afhænger de danske lønninger ikke af en systematisk værdifastsættelse i relation til ”arbejdets værdi”, men af de pågældende personers og grupperes forhandlingsstyrke, aftaleforhold og medlemskab af organisationer samt de gældende konjunkturforskel. Samtidig viser forskning, at både mænd og kvinder har faste forestillinger om, hvad der er de ”rigtige” opgaver for henholdsvis mænd og kvinder, og begge køn forbinder de opgaver, som mænd udfører, med højere status og værdi end de opgaver, som kvinder udfører.⁴²

Gennemsigtheden i forbindelse med lønforskelle betyder, at de ansatte skal kunne identificere de lønforskelle, som berører dem. Nogle overenskomster har bestemmelser om adgang til kønsopdelte lønoplysninger, ligesom nogle forbund udarbejder ligelønsstatistikker mv.⁴³ Ligelønsloven tilstræber en vis gennemsigtheden i forhold til eventuelle lønforskelle mellem kvinder og mænd på virksomhedsniveau ved at pålægge arbejdsgivere pligt til at udarbejde enten en kønsopdelte lønstatistik eller en redegørelse om ligeløn.⁴⁴ Hensigten med denne statistikpligt er at forbedre synligheden og informationen om mænds og kvinders aflønning på den enkelte virksomhed. En evaluering af virksomhedernes ligelønsstatistik/-redegørelser viser blandt andet, at kun mellem en tredjedel og en fjerdedel af de omfattede virksomheder har fulgt reglerne, og endnu færre har haft en dialog på virksomheden om lønoplysningerne.⁴⁵

Mange ansatte har således ikke klarhed over virksomhedens lønpolitik og dermed klarhed over sammensætningen af deres løn. De har heller ikke tilstrækkelig adgang til kønsopdelte lønoplysninger på virksomhedsniveau, som er egnede til at vurdere, om ligelønsloven overholdes.

Offentlige myndigheder skal som arbejdsgiver overholde ligelønslovens forbud mod lønmæssig forskelsbehandling. De skal desuden som myndigheder opfylde ligelønslovens pligt til at kønsmainstreame på ligelønslovens område.⁴⁶ Det

betyder, at myndighederne aktivt skal tage hensyn til målsætningen om ligeløn mellem mænd og kvinder i al planlægning og forvaltning, for eksempel ved udformning og gennemførelse af love, administrative bestemmelser, politikker og aktiviteter på de områder, som ligelønsloven dækker. Et væsentligt område for denne pligt er sikring af ligelønsprincippet i det offentlige aftalesystem. Dette hensyn skal varetages på alle niveauer fra den lokale lønforhandling i den lokale forvaltning til den øverste politiske ledelse, som fastlægger lønpolitikken. Et andet væsentligt område er det private aftalesystem, hvor de relevante myndigheder inden for deres ressort skal overvåge den lønfastsættelse, der sker på det private arbejdsmarked. Her må aktivering af den ikke implementerede EU-forpligtelse til at tilskynde arbejdsmarkedets parter til dialog om fremme af ligebehandling mv. overvejes som et nyttigt element.⁴⁷

Ud over pligten til at mainstreame har beskæftigelsesministeren og ligestillingsministeren pligt til hvert 3. år at monitorere ligelønsområdet ved at udarbejde en redegørelse for indsatsen for at opnå ligeløn mellem mænd og kvinder. Der skal blandt andet redegøres for statistik, som synliggør omfanget af ligeløn samt gennemførte og påtænkte initiativer på området.⁴⁸

Regeringen nedsatte i 2008 en Lønkommission, som blandt andet havde til opgave at undersøge, "om der i forhold til ligelønsloven er problemer med ligeløn på det offentlige område".⁴⁹ Efter en omfattende analyse af løn-, ansættelses- og ledelsesstrukturer på det offentlige område kom Lønkommissionen i 2010 med en opfordring til alle arbejdsgiver- og lønmodtagerorganisationer i stat, regioner og kommuner om at gennemføre serviceeftersyn af deres aftaleforhold, herunder i forhold til ligeløn.⁵⁰

Overenskomstparterne på det kommunale område, Kommunernes Landsforening (KL) og Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte (KTO), fulgte opfordringen i 2010, og det kom der blandt andet en SFI-rapport om lokal løn på kommunale arbejdspladser ud af.⁵¹ Rapporten viser en række eksempler på, hvordan kommunernes ledelse og det kommunale overenskomst- og forhandlingssystem ikke understøtter sikring af ligeløn.

En række andre initiativer er taget på baggrund af kommissionens opfordring, hvilket blandt andet fremgår af den redegørelse, som beskæftigelsesministeren og ligestillingsministeren har afgivet i 2013 i henhold til ligelønslovens § 6 a samt af overenskomstforhandlingerne på det offentlige område. Det fremgår, at både lønmodtager- og arbejdsgiverorganisationerne på det offentlige arbejdsmarked placerer Lønkommissionens undersøgelser centralt i deres arbejde på ligelønsområdet. Det er dog ikke muligt at få et samlet overblik over disse initiativer og deres resultater.

Lønkommissionen undersøgte også selve løndannelsen i den offentlige sektor. Kommissionen konkluderede, at der er relativt beskedne muligheder for reelt at foretage mærkbare justeringer af lønniveauet for en personalegruppe via den lokale løndannelse. Den konkluderede endvidere, at løndannelsen i de centrale overenskomstforhandlinger tenderer mod at reproducere de hidtidige lønrelationer i den offentlige sektor. Den samlede vurdering er, at løndannelsen inden for sine grundlæggende rammer er kendetegnet ved en række udfordringer i forhold til den fremtidige udvikling af den offentlige sektor.⁵²

En samtidig undersøgelse af forhandlingssystemet i det offentlige og ligelønnen anfører blandt andet, at de kvindedominerede forbund i forbindelse med Tjenestemandsguldsreformen i 1969 typisk blev klassificeret og indplaceret på lavere løntrin end de store mandsdominerede forbund, og at det offentlige forhandlings- og aftalesystem ikke siden har været i stand til at ændre dette relative lønhierarki mellem de offentlige kvinde- og mandegrupper afgørende.⁵³

4.1.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- tilskynder arbejdsmarkedets parter, som ansvarlige for løndannelsen på arbejdsmarkedet, til at forbedre gennemsigtigheden i løndannelsen og ligeløn
- opfordrer arbejdsmarkedets parter til at etablere et samarbejde om at udvikle værktøjer til job- og personevaluering, eksempelvis modeller tilpasset de enkelte branchers typiske arbejdsområder, som kan bruges af ansatte og arbejdsgivere til at sammenligne forskelligt arbejde for at vurdere, om der er tale om arbejde af samme værdi
- foretager en systematisk opfølgning af Lønkommissionens anbefalinger om ligeløn og det kønsopdelte arbejdsmarked og opfordrer arbejdsgivere og lønmodtagerorganisationer i staten, regioner og kommuner til at foretage et serviceeftersyn af aftaler, overenskomster, forhandlingsystemer samt uformelle rutiner og adfærdsnormer
- opfordrer arbejdsgivere og lønmodtagerorganisationer i staten, regioner og kommuner til at gennemføre en undersøgelse af indretningen og brugen af de offentlige lønskalaer i relation til ligelønsprincippet og vurderer, om systemet som helhed er i strid med ligelønsloven.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- præciserer ligelønslovens begreb om arbejde, der kan tillægges samme værdi, så det tydeligt fremgår, hvilke forhold der skal lægges til grund, når det skal vurderes, om forskelligt arbejde kan tillægges samme værdi
- gennemfører en præcisering af ligelønslovens mainstreamings-forpligtelse, så bestemmelsen beskriver de handlepligter, som offentlige myndigheder skal opfylde, for eksempel fastlæggelse af ligestillingsmål, kortlægning af ligestillingens tilstand på ressortområdet, forebyggelse af diskrimination, overvejelse af behovet for positive foranstaltninger, rapportering og anden monitorering, og således at afgrænsningen i forhold til mainstreamings-forpligtelsen i ligestillingsloven afklares.

4.2 DET KØNSOPDELTE UDDANNELSESVALG

Det danske uddannelsessystem er fortsat meget kønsopdelt, idet piger/kvinder dominerer visse typer uddannelsesområder, og drenge/mænd dominerer andre, således at det andet køn er stærkt underrepræsenteret. I dette afsnit sættes der fokus på uddannelses- og erhvervsvejledningen, som har til formål at vejlede de unge i forbindelse med valg af en ungdomsuddannelse.

4.2.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

I EU-direktivet om ligebehandling i arbejdslivet er alle typer af og niveauer for erhvervsvejledning og erhvervsuddannelse omfattet af forbuddet mod direkte og indirekte forskelsbehandling. De aktører, der er forpligtet, er således alle, som driver vejlednings- og uddannelsesvirksomhed af denne karakter.⁵⁴

Kvindekonventionen skal anvendes som fortolkningsbidrag i forhold til for eksempel afskaffelse af fordomme, sædvaner og al anden adfærd, som hviler på den opfattelse, at det ene køn er mere eller mindre værd end det andet, eller på fastlåste kønsroller.⁵⁵

En EU-undersøgelse af de nationale lovgivninger på grundskoleområdet, som ikke er omfattet af EU-regulering, anbefaler blandt andet, at EU-kommissionen overvejer at fremme en kombination af kønsmainstreamingsinitiativer på uddannelsesområdet og målrettede tiltag vedrørende kønsligestilling med det formål at fremme adgangen til uddannelse for særligt sårbare grupper.⁵⁶

4.2.2 DANSKE FORHOLD

Med afsæt i den uddannelsespolitiske målsætning om, at 95 procent af en ungdomsårgang skal gennemføre en ungdomsuddannelse, og alle unge skal have et liv med uddannelse og arbejde, blev uddannelses- og erhvervsvejledningen

styrket med Vejledningsreformen i 2004. Vejledningen skal således i særlig grad bidrage til, at unges uddannelsesvalg bliver til størst mulig gavn for den enkelte og samfundet.

Lovgrundlaget for vejledningsopgaven findes i vejledningsloven.⁵⁷ Ifølge bekendtgørelse om vejledning om valg af ungdomsuddannelse og erhverv § 21 skal Ungdommens Uddannelsesvejledning (UU- vejledning) indgå i et samarbejde med de regionale vejledningscentre, ungdomsuddannelsesinstitutioner og andre uddannelsesinstitutioner, jobcentre, erhvervslivet, arbejdsmarkedets parter, skoler og institutioner, der udbyder folkeoplysende aktiviteter, institutioner, der udbyder uddannelse og undervisning til unge med særlige behov, Pædagogisk Psykologisk Rådgivning, socialforvaltningen, Den Nationale Videns- og Specialrådgivningsorganisation (VISO) samt Ungdommens Uddannelsesvejledning i andre geografiske områder, hvor dette samarbejde er relevant.⁵⁸

UU-vejledning er organiseret i tre forskellige ordninger: studievalg, e-vejledning og UU-vejledningscentre. Bekendtgørelsen sætter rammerne for arbejdet med eleverne, men organiseringen og tilrettelæggelsen af de forskellige indsatser varierer fra kommune til kommune.⁵⁹

I 2004 overgik vejledningen af eleverne i folkeskolen til Ungdommens Uddannelsesvejledning. Der er i dag 53 UU-centre fordelt i landet, som tilsammen dækker alle landets folkeskoler. Hvor den tidligere skolevejleder fungerede som både lærer og vejleder på den enkelte skole, er UU-vejlederen ikke længere ansat på den enkelte skole, men ansættes i de regionale UU-vejledningscentre og har vejlederfunktionen på et antal skoler. Ungdommens Uddannelsesvejledning giver uddannelses- og erhvervsvejledning til elever i folkeskolen fra 6. klasse til 10. klasse. UU-vejlederne har desuden til opgave at opøge unge under 25 år, som ikke er i gang med eller har gennemført en uddannelse. Tilrettelæggelse, indhold og prioritering af vejledningsindsatsen sker med vægt på elever, der uden en særlig vejledningsindsats skønnes at ville få vanskeligheder ved at vælge, påbegynde eller gennemføre en ungdomsuddannelse.⁶⁰

UU-centrene er de fleste steder oprettet som et samarbejde mellem flere kommuner. De har typisk et center, hvor der blandt andet gives vejledning til unge uden tilknytning til et uddannelsessted. Mange steder er der desuden oprettet lokalkontorer, hvor der finder tilsvarende vejledning sted for unge i området. Det meste af vejledningen til elever i grundskolen og 10. klasse finder dog sted på den enkelte skole. Alle vejledere har enten den tidligere

vejlederuddannelse eller den nye diplomuddannelse i uddannelses-, erhvervs- og karrierevejledning.⁶¹

Kønsopdelingen i det danske uddannelsessystem – og dermed også på arbejdsmarkedet – kommer til udtryk ved, at piger/kvinder dominerer uddannelses- og arbejdsområder inden for omsorg, sundhed, kontor og humaniora, mens drenge/mænd dominerer inden for håndværk, teknik, it og naturvidenskab. Konsekvenserne af denne opdeling er uhensigtsmæssige, idet arbejdsmarkedet bliver ufleksibelt, flaskehalse opstår, økonomisk ulighed cementeres, og menneskelige ressourcer og talenter ikke udnyttes.⁶² Endvidere peger forskningen i retning af en fastholdelse af det kønsopdelte uddannelsessystem, idet ungdomsuddannelserne fordeler sig i to retninger: henholdsvis en akademisk/boglig studiekultur (de gymnasiale uddannelser) og en praktisk orienteret studiekultur (erhvervsuddannelserne).⁶³

Samfundets dominerende kønsnormer om uddannelses- og arbejdsmæssige kvalifikationer indebærer en forestilling om, at bestemte evner og interesser ligger mere til piger/kvinder, mens andre ligger mere til drenge/mænd. Disse normer, der præger såvel unges fremtidsorienteringer samt den vejledning, de unge modtager, kommer til udtryk i de unges uddannelsesvalg, som dermed bliver kønsopdelt. Unge orienterer sig altså i vid udstrækning efter uddannelsesområder, hvor deres køn er markant i flertal, således at kønnet ikke bliver synligt, tydeligt eller forkert og derved kan udgøre et grundlag for eksklusion fra det sociale eller faglige fællesskab.⁶⁴

Også vejledningen kan være behæftet med en række traditionelle opfattelser af køn, som kommer til udtryk i forhold til, hvordan vejlederne opfatter uddannelsesmuligheder for henholdsvis drenge og piger. Disse opfattelser styrer til en vis grad vejledningen, og det er således dokumenteret, at vejlederen undlader at præsentere piger for et typisk mandefag og omvendt.⁶⁵ Konsekvensen heraf er, at de unge bliver begrænsede i deres uddannelsesvalg og dermed i deres udfoldelsesmuligheder i samfundslivet.

Danmark har i dag et af Europas mest kønsopdelte arbejdsmarkeder, samtidig med at vi også har en af de største andele af kvinder på arbejdsmarkedet. Det kommer til udtryk i kønsmæssige forskelle både på sektor- og fagniveau samt i forhold til de enkelte jobfunktioner og kønnenes placering i de enkelte arbejdspladers hierarki.⁶⁶ Det kønsopdelte arbejdsmarked skal altså forstås i lyset af de unges til stadighed meget kønstraditionelle og kønsopdelte uddannelsesvalg. Hvis denne kønsopdeling skal udjævnes, bør der igangsættes ligestillings- og uddannelsespolitiske initiativer, som kan udfordre og derigennem rykke ved de stereotype opfattelser af, hvad unge mænd og kvinder kan, må og

bør. Derfor handler det om at udfordre de kulturelt dominerende kønsnormer og ikke mindst forestillingerne om bestemte koblinger mellem køn og kvalifikationer.⁶⁷ Her spiller den professionelle vejledning af unge i forhold til valg af uddannelse og arbejde en væsentlig rolle. De offentlige myndigheder, som varetager uddannelses- og erhvervsvejledningen (UU-centrene), bør netop være opmærksomme på, om deres vejledning til unge kan være behæftet med kønsstereotyper. Sådanne skævheder i tilbud og serviceydelser på erhvervsuddannelsesområdet kan udgøre forskelsbehandling i forhold til unge kvinders og mænds lige integration, indflydelse og muligheder i alle samfundets funktioner og sfærer.

Kvindekonventionen kan i den forbindelse bruges som fortolkningsbidrag ved anvendelse og håndhævelse af ligestillingslovens pligter for dem, der har ansvaret for det danske uddannelses- og vejledningssystem.

Det er således samfundsmæssigt væsentligt og økonomisk ansvarligt at sætte fokus på unges kønsopdelte uddannelsesvalg, herunder hvordan kønnede normer og stereotyper påvirker unge, når de orienterer sig efter og senere vælger uddannelses- og arbejdsområde. Dette skal sikre, at unge ikke begrænses af deres køn i valg af uddannelse, således at alle kompetencer udnyttes til gavn for samfundet.

Ligebehandling i forbindelse med uddannelse er omfattet af ligestillings- og ligebehandlingsloven. Ligestillingsloven forbyder kønsdiskrimination i folkeskolen og anden uddannelse, som ikke tager sigte på lønnet beskæftigelse. Ligebehandlingsloven, som retter sig mod arbejdsmarkedet, forbyder kønsdiskrimination i al ungdoms- og erhvervsuddannelse, det vil sige uddannelse, som tager sigte på lønnet beskæftigelse. Dette omfatter alle videregående uddannelser og uddannelser, som giver adgang til videregående uddannelser, for eksempel gymnasiet og HF. Institutioner, som varetager uddannelse af unge, har pligt til at give piger/kvinder og drenge/mænd samme eller lige gode tilbud i enhver henseende, når de vælger uddannelse eller er i et forløb på en uddannelsesinstitution. Formelt set er piger/kvinder og drenge/mænd altså sikret lige adgang og muligheder for deltagelse og integration i uddannelsessystemet, men reelt set eksisterer en række strukturelle, institutionelle og "kønnede" barrierer, som er med til at hindre piger/kvinder og drenge/mænd i at vælge bestemte uddannelser samt deltage i og gennemføre uddannelse.

Ud over forbud mod kønsdiskrimination indeholder begge love pligt for de offentlige myndigheder til at arbejde for ligestilling og indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning (kønsmainstreaming) på de områder, som lovene omhandler.

4.2.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- sikrer, at de institutioner, som udfører uddannelsesvejledning af unge, præsenterer unge for uddannelsesmuligheder, der ikke er begrænset af kønsstereotype forestillinger om uddannelse og arbejde.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget – at Danmark:

- sikrer, at kendskabet til forpligtelsen til at kønsmainstreames styrkes i de institutioner, som varetager uddannelsesvejledning af unge.

4.3 FRAFALD PÅ ERHVERVSUDDANNELSERNE

Som det blev beskrevet i forrige afsnit, er der en skævvridning i forhold til køn og unges valg af uddannelse, hvilket indbefatter, at drenge ofte orienterer sig mod en type uddannelser og piger mod en anden.

Skævvridningen ses også ved, at drenge i Danmark klarer sig dårligere i uddannelsessystemet, end pigerne gør.⁶⁸ Især er erhvervsuddannelserne ramt af et stort frafald af elever.

4.3.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Det følger af menneskerettens diskriminationsforbud, at drenge og piger skal have lige adgang til at deltage i samfundslivet, herunder lige adgang til uddannelse. Ligeledes omfatter forbuddet mod direkte og indirekte diskrimination i EU-direktivet om ligebehandling i beskæftigelse og erhverv alle typer af og niveauer for uddannelse og vejledning.⁶⁹

4.3.2 DANSKE FORHOLD

Det følger af ligebehandlingsloven, at alle ungdomsuddannelsesinstitutioner skal være opmærksomme på, om deres uddannelses- og undervisningstilbud til unge er behæftet med kønsstereotyper og snævre kønsforståelser af, hvem der er en forventelig elev på uddannelsen. Sådanne skævheder i tilbud og ydelser kan udgøre forskelsbehandling i forhold til unge kvinders og unge mænds lige integration, indflydelse og muligheder i uddannelsessystemet.⁷⁰

Et aktuelt tema i den verserende debat om køn og ligestilling er de kønnede mønstre og skævheder, der viser sig i uddannelsessystemet i form af et stort og stigende antal drenge, som falder fra på især erhvervsuddannelserne og dermed ikke får en ungdomsuddannelse og bliver en del af restgruppen.⁷¹ Et andet emne

i debatten handler om, at erhvervsskolerne har svært ved at tiltrække piger, og skolerne kæmper med tab af status og dårligt ry.

I 1990 udgjorde kvinder stadig et flertal i gruppen af unge, der ikke opnåede en erhvervskompetencegivende uddannelse efter folkeskolen, men i de efterfølgende år er drengenes andel steget markant, så de nu udgør to tredjedele af den uddannelsesmæssige restgruppe. Kigger man nærmere på restgruppen, så udgør drenge/mænd med etnisk minoritetsbaggrund over 40 procent heraf, hvilket indikerer, at denne gruppe drenge har særlige uddannelsesmæssige udfordringer. Diskussionen om restgruppen har med svingende intensitet været på den politiske og forskningsmæssige dagsorden siden 1970'erne, hvor unges socioøkonomiske baggrund blev fremhævet som det primære forklaringsgrundlag. I dag bliver fokus i højere grad rettet mod samspillet mellem køn, etnicitet og socioøkonomisk baggrund/social klasse for at forstå og forklare, hvilke unge der ofte ender i restgruppen.⁷²

De fleste unge i Danmark påbegynder en ungdomsuddannelse, men hver femte afgangselev, der forlod folkeskolen for 10 år siden, har endnu ikke gennemført en ungdomsuddannelse. En stigende andel af denne gruppe består af drenge, men også her spiller etnicitet ind, da næsten 4 ud af 10 drenge med etnisk minoritetsbaggrund ikke har færdiggjort en ungdomsuddannelse som 26-årig.⁷³ En del af forklaringen på det store antal unge uden en ungdomsuddannelse er det stigende frafald på erhvervsuddannelserne, hvor flere drenge end piger påbegynder et uddannelsesforløb. På erhvervsuddannelserne er frafaldet på 32-33 procent (i modsætning til gymnasiet, hvor frafaldet er 7-8 procent), hvor det største frafald sker inden for første år, det vil sige under eller efter afslutning af grundforløbet. Herefter er der et fortsat ganske højt frafald de efterfølgende år.⁷⁴

Blandt etniske minoritetsdrenge er andelen oppe på tre fjerdedele.⁷⁵ Det er der en række forklaringer på, som peger i retning af eksempelvis en ekskluderende skolekultur på de drengedominerede erhvervsuddannelser og en voksende elevgruppe med sociale og faglige problemer.⁷⁶

En praktisk og afgørende forklaring på andelen af personer uden færdiggjort ungdomsuddannelse er manglen på praktikpladser, hvilket nødvendigvis medfører et højt frafald og omvalg på erhvervsuddannelserne.⁷⁷ En praktikplads er en forudsætning for at kunne gennemføre en erhvervsfaglig uddannelse, idet forløbet veksler mellem skoleundervisning og praktikophold, men der er fortsat massiv mangel på praktikpladser inden for de store fag på erhvervsuddannelserne. Over 5.000 elever mangler en praktikplads og står dermed uden reel mulighed for at kunne færdiggøre deres uddannelse.

Medregner man de elever, der er i skolepraktik, mangler 11.000 unge en praktikplads.⁷⁸

Når man ser på gennemførelse i forhold til køn, er det dog også væsentligt at have blik for samspillet mellem maskulinitet, etnicitet og klasse. Dette samspil medfører generelt set, at især den gruppe af drenge, der dels har etnisk minoritetsbaggrund, dels har et lavt socioøkonomisk udgangspunkt, har vanskeligt ved at håndtere de faglige og sociale forventninger og krav i grundskolen – og således gennemføre en ungdomsuddannelse.⁷⁹

I den offentlige debat er der en tendens til at fremstille drenge som ”tabere” i uddannelsessystemet, men her er det netop væsentligt at nuancere i forhold til etnicitet og socioøkonomisk baggrund samt at understrege, at mange drenge klarer sig glimrende gennem uddannelsessystemet. Det skal dertil nævnes, at blandt etnisk danske piger, som er den gruppe, der klarer sig bedst i grundskolen og hyppigst gennemfører en ungdomsuddannelse, er der stadig 17 procent, der ikke har opnået en ungdomsuddannelse 10 år efter, de har afsluttet folkeskolen.⁸⁰

Unge – og særligt unge drenge – manglende gennemførelse af en ungdomsuddannelse er altså et vigtigt indsatsområde, hvis man ønsker at efterleve den uddannelsespolitiske målsætning om, at 95 procent af alle unge skal gennemføre en ungdomsuddannelse. Der mangler imidlertid viden om, hvilke strukturelle, institutionelle og kulturelle ændringer af uddannelses- og vejledningssystemer som med fordel kan gennemføres, såfremt ambitionen om et kønsligestillet uddannelsessystem skal realiseres.

4.3.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget – at Danmark:

- tilvejebringer viden om, hvilke konkrete indsatser og initiativer der med succes fastholder flere unge – primært drenge – på erhvervsuddannelserne
- iværksætter undersøgelser af årsager til frafald på erhvervsuddannelserne med særligt fokus på køn, etnicitet og socioøkonomisk baggrund.

4.4 KØNSMAINSTREAMING

Med vedtagelsen af ligestillingsloven i 2000 blev kønsmainstreaming den overordnede ligestillingsstrategi i Danmark.⁸¹

4.4.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

FN, Europarådet og EU har været de afgørende institutioner i udviklingen af kønsmainstreaming. Begrebet opstod som en ny global ligestillingsstrategi i 1995 på den fjerde FN-Verdenskvindekonference i Beijing. Konferencens slutdokument, "Platform for Action", opfordrer regeringer i de omfattede lande til at anvende kønsmainstreaming inden for alle samfundsfunktioner.⁸² I EU-regi blev begrebet anerkendt i slutningen af 1990'erne og gennemført som et led i vedtagelsen af Amsterdamtraktaten i 1997. Mainstreamingsprincippet er således traktatfæstet og skrevet ind i en række ligestillingsdirektiver.⁸³

FN's Økonomiske og Sociale Råd (ECOSOC) formulerede i 1997 en definition af kønsmainstreaming: At mainstreame et kønsperspektiv beskriver den proces, hvor der iværksættes en vurdering af konsekvenserne for kvinder og mænd i enhver planlagt handling, herunder lovgivning, politikker og programmer, i ethvert område og på alle niveauer. Det er en strategi til at gøre kvinders såvel som mænds bekymringer og erfaringer til en integreret dimension af udformning, gennemførelse, overvågning og evaluering af politikker og programmer inden for alle politiske, økonomiske og samfundsmæssige områder, således at kvinder og mænd drager ligelige fordele, og uligheder ikke bliver videreført. Det ultimative mål er at opnå kønsligestilling.⁸⁴

Europarådets rapport om mainstreaming fra 1998 er blevet et centralt dokument i feltet, hvilket også afspejles i de formuleringer, man finder i den danske ligestillingslov. Europarådet definerer kønsmainstreaming som (re)organisering, forbedring, udvikling og evaluering af de politiske processer, således at et kønsligestillingsperspektiv bliver indarbejdet i alle politikker på alle niveauer og i alle stadier af de aktører, som normalt er involveret i politikformulering.⁸⁵

I EU er værdien af og pligten til mainstreaming formuleret dels i traktatbestemmelser, dels i ligestillingsdirektiver.⁸⁶ I direktivet om kønsligestilling i arbejdslivet pålægges medlemsstaterne aktivt at tage hensyn til målsætningen om ligestilling mellem mænd og kvinder ved udformningen og gennemførelsen af love og administrative bestemmelser, politikker og aktiviteter på de områder, som er omhandlet i direktivet.⁸⁷

FN's Kvindekomité har i anledning af Danmarks 7. periodiske rapport påpeget den ujævne implementering af kønsmainstreamingstrategien i staten, i regionerne og i særdeleshed i kommunerne.⁸⁸ Komitéen opfordrer derfor Danmark til at etablere en stærk koordineringsmekanisme samt at introducere effektive monitorerings- og gennemførelsesmekanismer, som sikrer en tilfredsstillende og effektiv tilgang til arbejdet. Komitéen foreslår endvidere, at der bliver gennemført ligestillingsvurderinger af alle nye lovforslag for

herigennem at kontrollere og sikre, at ny lovgivning ikke modvirker faktisk ligestilling.

4.4.2 DANSKE FORHOLD

Forpligtelsen til kønsmainstreaming blev i 2000 fastlagt i ligestillingslovens § 4. Loven bygger på et omfattende udvalgsarbejde om det fremtidige ligestillingsarbejde og dets organisering.⁸⁹

Efter ligestillingsloven skal de offentlige myndigheder inden for deres område arbejde for ligestilling samt indarbejde ligestilling i al planlægning og forvaltning. Begrebet ligestilling er ikke defineret, men beskrives i lovens formålsbestemmelse nærmere som "lige integration, lige indflydelse og lige muligheder i alle samfundets funktioner med udgangspunkt i kvinders og mænds lige værd".⁹⁰

Området for forpligtelsen omfatter hele forvaltningsaktiviteten, det vil sige både personaleadministrationen i det offentlige (rekruttering, karriereudvikling og fastholdelse/afskedigelse), varetagelse af ressortområdet i form af myndighedsudøvelse (beslutning af forvaltningsafgørelser om tilladelser, tildeling af ydelser mv.) og præstation af tjenesteydelser, pasning af persongrupper som for eksempel børn og ældre.

Indholdet i forpligtelsen er vagt formuleret, idet myndighedens mere konkrete handlepligter ikke fremgår af loven. Et mindstemål for juridisk korrekt mainstreaming på et ressortområde må være, at reglerne om forbud mod forskelsbehandling på det pågældende område skal gennemføres effektivt. Et andet mindstemål for indsatsen må være, at myndigheden formulerer de ligestillingsmål, som er nødvendige, for at myndighedens medarbejdere kan udføre opgaven med at integrere hensyntagen til ligestilling i deres opgaveudførelse. Herudover skal myndigheden gennemføre yderligere aktiviteter med henblik på at indarbejde ligestilling på området som helhed, herunder for eksempel overveje behovet for positive særforanstaltninger. Den nugældende formulering af ligestillingsforpligtelsen er utydelig og ikke vejledende for de forpligtede myndigheder.

Ligestillingsloven indeholder ingen sanktioner for tilsidesættelse af mainstreamingpligten. Ligebehandlingsnævnet er ikke kompetent til at behandle sager om manglende kønsmainstreaming.⁹¹

Den generelle mainstreamingspligt er dog på nogle områder udmøntet i konkrete handlepligter for myndighederne. Et eksempel er alle myndigheders pligt til hvert 2. år at udarbejde ligestillingsredegørelser.⁹² Et andet eksempel er

regler om kønssammensætningen i ledende organer. I 2013 er vedtaget regler om flere kvinder i ledelse i både offentlige og private bestyrelser mv.⁹³ De største offentlige og private virksomheder skal opstille måltal for andelen af det underrepræsenterede køn i det øverste ledelsesorgan, og de skal have en politik for at øge andelen af det underrepræsenterede køn i øvrige ledelsesniveauer. Endelig skal de redegøre for status vedrørende de opstillede måltal til ressortministeren, som skal indberette til ministeren for ligestilling og kirke.

Der findes endvidere mainstreamingsforpligtelser for offentlige myndigheder i den øvrige ligestillingslovgivning. Ligelønsloven og ligestillingsloven har en mainstreamingspligt for alle myndigheder inden for lovens område,⁹⁴ og ligelønsloven har en pligt for beskæftigelsesministeren og ligestillingsministeren til at redegøre for indsatsen for ligeløn hvert 2. år.⁹⁵

De offentlige myndigheders pligt til at kønsmainstreame skal varetages af den enkelte myndighed, mens ministeren for ligestilling og kirke har en vigtig koordinerende funktion og en pligt til at udarbejde en redegørelse og fastlægge en perspektiv- og handlingsplan for ligestillingen til Folketinget. Formålet er at give Folketinget et kvalificeret grundlag for dets behandling af ligestillingsområdet, både som selvstændigt lovgivningsområde og – på baggrund af ligestillingsvurderinger – som led i behandlingen af alle øvrige lovforslag, der påvirker ligestillingen i Danmark.

I Norge har et udvalg givet en række forslag til, hvordan offentlige myndigheders handlepligter i forbindelse med kønsmainstreaming kan konkretiseres, og hvordan tilsyn og vejledning i den forbindelse kan tilrettelægges.⁹⁶ Ministeren for ligestilling og kirke har i 2013 fremlagt regeringens Strategi for ligestillingsvurdering og ministeriets egen redegørelse vedrørende ligestilling til Folketinget.⁹⁷ I den forbindelse er ordet ”kønsmainstreaming” erstattet med ordet ”ligestillingsvurdering”. Det fremgår blandt andet, at evalueringerne af de seneste 10 års indsats for mainstreaming viser, at der har været fremdrift på personaleområdet generelt, men ikke tilstrækkeligt i forhold til kvinder i bestyrelser og ledelse og i forhold til nedbrydning af det kønsopdelte arbejdsmarked. Det fremgår desuden, at både statslige og kommunale myndigheder arbejder diffust og ufokuseret, når det gælder mainstreaming af kerneopgaver som for eksempel lovforslag og borgernære kommunale ydelser.

Ministeriet har på den baggrund beskrevet en række initiativer, som sigter på at styrke den samlede indsats, herunder styrkelse af ligestillingsvurdering af ministeriernes lovforslag og kommunernes borgerrettede ydelser gennem vejledning, information og opfølgning, styrket vejledning mv. af medarbejdere og chefer samt forenkling og fornyelse af ligestillingsredegørelserne. På trods af

ministeriets initiativer er der dog stadig behov for at beskrive et mere konkret indhold i selve mainstreamingsbestemmelsen. Formålet med en konkretisering er at skabe en udvikling, hvor indsatsen i højere grad forankres i grundlæggende rettigheder fremfor i vekslende politisk velvilje.

Der er endvidere fortsat behov for at understøtte myndighedernes administrative tilrettelæggelse ved at styrke koblingen mellem kønsforskningen og den praktiske opgaveløsning i forbindelse med kønsmainstreaming. Formålet er at facilitere praktikernes løbende adgang til de relevante kønsopdelte data og den relevante kønsforskning, uanset om de arbejder med forvaltning, planlægning, kommunikation eller lovgivning.

4.4.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder og imødekomme internationale anbefalinger – at Danmark:

- Gennemfører en konkretisering af ligestillingslovens mainstreamingsforpligtelser, for eksempel fastlæggelse af ligestillingsmål, kortlægning af ligestillingens tilstand på ressortområdet, forebyggelse af diskrimination, overvejelse af behovet for positive foranstaltninger, rapportering og anden monitorering, og afklarer afgrænsningen til de særskilte mainstreamingspligter i ligeløns- og ligebehandlingslovene.
- Styrker tilsynet med offentlige myndigheders opfyldelse af kønsmainstreamingsforpligtelsen og tydeliggør den kompetence, som henholdsvis Folketingets Ombudsmand, Rigsrevisionen og statsforvaltningerne har som tilsynsorganer i forhold til offentlige myndigheders overholdelse af lovgivningen.
- Sikrer en tværgående vidensdeling mellem en række centrale kønsligestillingsaktører, som kan stille viden til rådighed for staten, regionerne og kommunerne
- Opfordrer til, at kønsmainstreamingsforpligtelsen udstrækkes til private virksomheder.

4.5 VOLD I NÆRE RELATIONER

Partnervold var tidligere ofte synonymt med hustruvold (domestic violence), det vil sige vold mod kvinder i hjemmet. Vold i nære relationer er mere omfattende og inkluderer vold, som mænd og kvinder bliver udsat for af en nuværende eller

tidligere partner i og uden for hjemmet, samt den vold, som børn kan være udsat for og være vidne til i deres hjem.⁹⁸

Vold i nære relationer er fortsat et problem i Danmark. En undersøgelse viser, at ca. 33.000 kvinder og 13.000 mænd i Danmark årligt skønnes at være udsat for fysisk partnervold.⁹⁹

Dette afsnit sætter fokus på vold i nære relationer. Der peges på behovet for at få samlet og tilført mere viden om vold i nære relationer og kønsrelateret vold generelt. Der henvises i øvrigt til afsnittet om beskyttelse mod overgreb i statusrapportens kapitel om ældre.

4.5.1 DEN MENNESKERETLIGE BESKYTTELSE

Menneskerettighederne forpligter stater til at beskytte individer mod overgreb fra andre individer. Dette indebærer blandt andet en pligt til at forbyde vold og berøvelse af liv i straffelovgivningen. Derudover skal myndighederne sørge for håndhævelse af et sådant forbud gennem effektiv efterforskning og retsforfølgning og ved at gribe ind, hvis der er grund til at mistænke, at et overgreb vil finde sted.¹⁰⁰ Dermed har Danmark som stat ifølge menneskerettighederne en forpligtelse til at beskytte mod vold i nære relationer.

Statens forpligtelse til at beskytte mod vold i nære relationer har været behandlet i flere sager ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol (EMD). Generelt lægger domstolen i denne type sager vægt på, hvorvidt staten har foretaget de nødvendige foranstaltninger til at forhindre voldelige overgreb.¹⁰¹ En særlig udfordring for myndighederne er, at offeret efter eksempelvis at have anmeldt volden nogle gange trækker anmeldelsen tilbage. Det kan skyldes, at parterne har fundet sammen igen, eller det kan skyldes frygt for gerningsmanden. Politi og anklagemyndighed kan således ikke uden videre undlade at retsforfølge en anmeldelse om vold i en nær relation, selvom ofret for hændelsen tilbagekalder anmeldelsen.

Kvindekonventionen beskytter særligt kvinder mod vold i nære relationer. FN's Kvindekonventionskomité har udtalt, at konventionens beskyttelse mod diskrimination blandt andet omfatter vold baseret på køn, herunder handlinger, hvorved kvinder påføres fysisk, mental eller seksuel skade, samt trusler om sådanne handlinger og tvang mv.¹⁰²

Myndigheders manglende beskyttelse mod vold i nære relationer kan i visse tilfælde være omfattet af diskriminationsforbuddet i EMRK.¹⁰³ Hvis myndighederne for eksempel undlader at efterforske og retsforfølge visse typer af vold, som statistisk rammer kvinder i højere grad end mænd, vil det udgøre en krænkelse af kvinders ret til lige beskyttelse mod overgreb. Det vil normalt ikke

være lovgivningen, der indebærer diskrimination, men håndhævelsen af loven og myndigheders nedprioritering af anmeldelser om vold i nære relationer. I afgørelsen Opuz mod Tyrkiet fandt EMD netop, at de tyrkiske myndigheders ignorering af anmeldelser af vold i nære relationer var diskrimination, da denne type af kriminalitet i langt højere grad ramte kvinder end mænd.¹⁰⁴

Europarådet har i 2011 vedtaget en konvention om forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, der afventer medlemsstaternes ratificering. Konventionen har til formål at yde en vidtgående og særskilt menneskeretlig beskyttelse mod vold i nære relationer. Danmark har på nuværende tidspunkt hverken underskrevet eller ratificeret konventionen. Af Justitsministeriets notat om de lovgivningsmæssige konsekvenser af ratificering af konventionen fremgår det, at regeringen agter at underskrive konventionen i løbet af efteråret 2013.¹⁰⁵

FN's konvention om rettigheder for personer med handicap (Handicapkonventionen) fastslår, at staterne har pligt til at forebygge og beskytte personer med handicap mod udnyttelse, vold og misbrug. Konventionen beskytter mod enhver form for overgreb, det vil sige både overgreb begået af myndigheds personer og private personer som for eksempel familiemedlemmer. Konventionen fremhæver, at børn og kvinder med handicap er særligt udsatte og derfor har krav på særlig beskyttelse mod overgreb. Ifølge konventionen er Danmark desuden forpligtet til at fremme helbredelse og resocialisering af personer med handicap, der har været udsat for udnyttelse, vold eller misbrug. Danmark skal dermed gennemføre lovgivning og politik, der kan være med til at sikre, at udnyttelse, vold og misbrug rettet mod personer med handicap opdages, efterforskes eller retsforfølges.

4.5.2 DANSKE FORHOLD

Vold er kriminaliseret i flere bestemmelser i straffeloven, men dansk ret indeholder ikke et selvstændigt strafsanktioneret forbud mod vold i nære relationer.

I henhold til lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning (bortvisningsloven) kan politiet bortvise en person over 18 år fra sit hjem, hvis der er begrundet mistanke om, at personen har begået en lovovertrædelse som eksempelvis vold mod et medlem af sin husstand.¹⁰⁶ Herudover skal der være bestemte grunde til at antage, at den pågældende vil begå yderligere overgreb, hvis han eller hun forbliver i hjemmet. Det er også et krav, at bortvisningen skal være proportional. Formålet med bortvisninger er at forhindre, at voldelige eller truende personer begår overgreb mod andre medlemmer af husstanden. Det er således udgangspunktet, at den voldelige eller truende person og ikke den forurettede

skal forlade hjemmet. Den bortvistets tilstedeværelse i hjemmet vil herefter være en overtrædelse, som kan straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år. Den bortviste kan dog under ledsagelse af politiet afhente nødvendige personlige ting på bopælen.

Evalueringer af bortvisningsloven viser, at der er et relativt lille antal bortvisningssager, hvilket ifølge politiet skyldes, at loven i en lang række sager ikke er anvendelig. Eksempelvis er forurettede ikke altid indstillet på, at der skal ske en bortvisning, og hensynet til den forurettedes sikkerhed kan betyde, at flytning til et krisecenter ses som en bedre løsning. Politiets håndtering af bortvisningssager varierer imidlertid også mellem politikredsene, hvilket også påvirker antallet af bortvisningssager. I nogle politikredse kontrolleres døgnrapporterne dagligt med henblik på at finde potentielle bortvisningssager. Denne praksis findes netop i de kredse, der har det største antal sager, hvilket indikerer, at en tilsvarende praksis i de øvrige politikredse vil kunne øge anvendelsen af bortvisningsloven.

Derudover viser evalueringen fra 2009, at kendskabet til bortvisningsloven blandt socialforvaltningernes medarbejdere vurderes som mangelfuld.¹⁰⁷ Lov om tilhold, opholdsforbud og bortvisning blev i 2012 udvidet til også at omfatte stalking, således at stalkingadfærd er en straffeskærpende omstændighed ved overtrædelse af tilhold. Stalking dækker over et mønster af handlinger, der er karakteriseret ved forfølgelse eller chikane af en person ved på forskellig vis at tage gentagende kontakt til denne, til trods for at den udsatte person ikke er interesseret heri.¹⁰⁸

De nye elementer i loven er blandt andet en definition af stalking, muligheden for opholdsforbud i tilknytning til et tilhold, tilhold mod enhver kontakt og ikke kun kontakt af en fredskrænkende karakter, mulighed for hurtigere udstedelse af tilhold, udvidelse af tilhold og opholdsforbud til medlemmer af forurettedes husstand samt bedre muligheder for fremskaffelse af beviser og efterforskning.

En undersøgelse fra 2012 vedrørende stalking i Danmark viser, at voldsramte kan have svært ved at adskille deres partnervoldserfaringer fra stalking, da stalkingadfærden allerede er startet i forholdet, for eksempel i form af daglig overvågning. Et flertal af de personer, som udsættes for partnerstalking, er kvinder. Hovedparten har et barn med stalkeren og har været udsat for vold i parforholdet. Volden har primært været psykisk og har ofte præget deres opfattelse af stalkingen. Undersøgelsen anbefaler blandt andet, at der implementeres et screeningsværktøj til politi, stats- og socialforvaltninger, sundhedsvæsenet og andre relevante myndigheder og organisationer, der gør det muligt at identificere indikatorer på stalking samt vurdere risikoen for fortsat

stalking med henblik på at iværksætte beskyttende foranstaltninger i forhold til den udsatte og dennes familie.¹⁰⁹

Ifølge udlændingelovens regler om inddragelse af opholdstilladelser kan en opholdstilladelse meddelt på baggrund af ægteskab eller samlivsforhold ikke inddrages, hvis udlændingen kan godtgøre, at udlændingen eller dennes barn har været udsat for vold.¹¹⁰ I den forbindelse er det vigtigt at nævne, at der vil være situationer, hvor den voldsramte ikke har mulighed for at godtgøre volden, for eksempel fordi den pågældende ikke har fundet vej til skadestuen, eller fordi den pågældendes ægtefælle eller dennes familie har fungeret som tolk i forbindelse med kontakten til sundhedssystemet med risiko for, at der er undertrykt oplysninger.

En undersøgelse vedrørende vold mod kvinder med handicap fra 2002 peger på, at den støtte, der i Danmark gives til voldsramte kvinder med handicap, ikke er tilstrækkelig, og at der er behov for at styrke indsatsen på en række områder. Eksempelvis er det ikke alle krisecentre, der er tilgængelige for personer med handicap.¹¹¹

Vold i nære relationer opfattes oftest som forbundet med heteroseksuelle par. Der er som nævnt ca. 13.000 mænd, der bliver udsat for partnervold hvert år, hvilket kan indikere, at homo- og biseksuelle mænd også kan blive udsat for vold i nære relationer. Der findes imidlertid ikke tilbundsgående undersøgelser af, i hvilket omfang bøsser, lesbiske, biseksuelle og transpersoner (LGBT-personer) bliver udsat for vold i nære relationer i Danmark.

Danmark har på nuværende tidspunkt ikke en handlingsplan mod partnervold. Danmarks nationale strategi til bekæmpelse af vold i nære relationer 2010-2012 er fornylig blevet evalueret. Det fremgår blandt andet af evalueringen, at Danmark fortsat har behov for strategi eller handlingsplan om bekæmpelse af vold i nære relationer.¹¹²

4.5.3 ANBEFALINGER

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at fremme den enkeltes menneskerettigheder – at Danmark:

- ratificerer Europarådets konvention om forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet
- udarbejder en selvstændig handlingsplan mod vold i nære relationer

- skaber større kendskab til bortvisningsloven hos henholdsvis politiet og socialforvaltningernes medarbejdere, således at anvendelsen af loven kan styrkes og dermed være med til at skabe en større sikkerhed for personer udsat for vold i nære relationer
- sikrer, at der for familiesammenførte, der udsættes for vold i nære relationer, anvendes autoriserede tolke ved kontakt til sundhedssystemet og andre offentlige myndigheder, og at samtaler med den voldsramte foregår uden ægtefællens tilstedeværelse
- sikrer, at alle krisecentre er tilgængelige for personer med handicap.

Institut for Menneskerettigheder anbefaler – med henblik på at styrke vidensgrundlaget – at Danmark:

- iværksætter en kortlægning af gennemført forskning vedrørende vold i nære relationer med henblik på at skabe overblik og identificere områder, hvor der mangler viden
- iværksætter en undersøgelse af vold i nære relationer i Danmark begået i LGBT-relationer og i relationer, hvor den ene eller begge parter har et handicap.

SLUTNOTER

¹ Anne Hellum, "CEDAW and the discipline of women's law: Continuity and change in the understanding of gender and law", *Scandinavian Women's Law in The 21st Century*, Jurist- og Økonomforbundet, 2012.

² Jf. Kvindekonventionens artikel 4 og 5.

³ Jf. Børnekonventionens artikel 2, 28 og 29.

⁴ ILO-Konvention nr. 111 om forskelsbehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv.

⁵ ILO-Konvention nr. 100 om lige løn til mandlige og kvindelige arbejdere for arbejde af samme værdi.

⁶ TEU artikel 2, artikel 3(3) og artikel 6; TEUF artikel 8 samt Den europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder artikel 23.

⁷ Anne Hellum, "CEDAW and the discipline of women's law: Continuity and change in the understanding of gender and law, *Scandinavian Women's Law in The 21st Century*", Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2012. Ruth Nielsen, "Lige adgang – juridisk analyse af kvinder og mænds adgang til varer og tjenesteydelser", Institut for Menneskerettigheder, 2013.

⁸ Ruth Nielsen, "Civilretlige diskriminationsforbud", 1. udgave, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 2010.

⁹ Betragtning 3, EU-Parlamentets og Rådets Direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv.

¹⁰ EU-Parlamentets og Rådets Direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv.

¹¹ Rådets direktiv 2004/113/EF af 13. december 2004 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med adgang til og levering af varer og tjenesteydelser.

¹² Rådets Direktiv 96/34/EF af 3. juni 1996 om den rammeaftale vedrørende forældreorlov, der er indgået af UNICE, CEEP og EFS.

¹³ EU-Parlamentets og Rådets Direktiv 2010/41/EU af 7. juli 2010 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af mænd og kvinder i selvstændige erhverv og om ophævelse af Rådets direktiv 86/613/EØF.

¹⁴ Lovbekendtgørelse nr. 1095 af 19. september 2007 af lov om ligestilling af kvinder og mænd.

¹⁵ Jf. ligestillingslovens § 4.

¹⁶ Bekendtgørelse nr. 340 af 10. april 2007 om initiativer til fremme af ligestilling.

¹⁷ Lov nr. 1288 af 19.12.2012 om ændring af lov om ligestilling mellem kvinder og mænd (Måltal og politik for den kønsmæssige sammensætning i bestyrelser mv. for statslige institutioner og virksomheder mv.).

¹⁸ Lov nr. 1383 af 23.12.2012 om ændring af selskabsloven, årsregnskabsloven og forskellige andre love (Indførelse af regler om måltal og politikker for den kønsmæssige sammensætning i det øverste ledelsesorgan og for afrapportering herom).

¹⁹ Lov nr. 387 af 27. maj 2008 om Ligebehandlingsnævnet. Før 1. januar 2009 Ligestillingsnævnet.

²⁰ Ligebehandlingsnævnets afgørelser kan findes på nævnets hjemmeside:

www.ligebehandlingsnaevnet.dk.

²¹ Bekendtgørelse af lov nr. 775 af 29. august 2001 om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med forsikring, pension og lignende finansielle ydelser og bekendtgørelse af lov nr. 899 af 5. september 2008 om lige løn til mænd og kvinder.

²² Lovbekendtgørelse nr. 775 af 29. august 2001 om ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med forsikring, pension og lignende finansielle ydelser.

²³ Ruth Nielsen, "LO's juridiske råderum vedrørende løngabet – udredning af kollektive overenskomsters og det fagretlige systems bæredygtighed i forhold til ligeløn og lukning af løngabet", LO, 2009.

²⁴ Se for eksempel Industriens Overenskomst 2010-2012, bilag 21, Protokollat om implementering af ligelønsloven mv.

²⁵ Sandra Fredman, "Making Equality Effective: Proactive Measures and Substantial Equality for Men and Women in the EU", European Gender Equality Law Review no. 2/2010.

²⁶ Se for eksempel UN WOMEN, "Progress of the World's Women in Pursuit of Justice", 2011-2012.

²⁷ Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv.

²⁸ Artikel 4 og betragtning 9.

²⁹ EU-domstolen, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark mod Dansk Arbejdsgiverforening, sag C-109/88 ; EU-domstolen, Enderby v. Frenchay Health Authority, sag C-127/92.

³⁰ Petra Foubert, "The Gender Pay Gap in Europe from a legal perspective", EU-Kommissionen, 2010.

³¹ Catherine Barnard, "The Equality Act 2010", European Gender Equality Law Review, 1/2011.

³² EU-Kommissionen: Strategy for Equality between Women and Men, 2010-2015.

³³ Concluding observations of the Committee of the Elimination of Discrimination against Women, 7. august 2009.

³⁴ Europa-Parlamentets beslutning af 24. maj 2012 med henstillinger til Kommissionen om gennemførelse af princippet om ligeløn til mænd og kvinder for samme arbejde og arbejde af samme værdi (2011/2285(INI)).

³⁵ Beskæftigelses- og ligestillingsministerens ligelønsredegørelse, februar 2013.

³⁶ Helle Holt og Mona Larsen, "Løngabet og det kønsopdelte arbejdsmarked", SFI 10:12, 2010.

³⁷ Agnete Andersen, Ruth Nielsen og Kirsten Precht. "Ligestillingslovene: Ligebehandlingsloven, ligelønsloven, barselloven, barseludligningsloven og loven om forsikring, pension og lignende", bind 2, bilag A 1-5, København, Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2010.

³⁸ Beskæftigelses- og ligestillingsministerens ligelønsredegørelse, februar 2013

³⁹ Jf. ligelønslovens § 1, stk. 3.

- ⁴⁰ Se for eksempel U 2009.2993 (dissens); EU-domstolen, Handels- og Kontorfunktionærernes Forbund i Danmark v Dansk Arbejdsgiverforening, sag C-109/88 pr. 22 og 23.
- ⁴¹ Professor. dr.jur. Ruth Nielsen, "Lige løn og arbejde af samme værdi", LO Dokumentation 1, 2012.
- ⁴² Helle Holt, Lars Pico Geerdsen, Gunvor Christensen, Caroline Klitgaard og Marie Louise Lind, "Det kønsopdelte arbejdsmarked", Socialforskningsinstituttet, 2006; Jo Krøyer, "Hvad får man (ulige) løn for?", Socialforskningsinstituttet, 2006.
- ⁴³ Se for eksempel Danmarks Journalistforbunds ligelønsstatistik. Tilgængelig på: <http://journalistforbundet.dk/Job--lon/Lon/Ligelon/> eller HK's redskab til ligelønstjek. Tilgængelig på: www.hk.dk/www/loen/ligeloen/ligeloensberegnere/.
- ⁴⁴ Ligelønslovens § 5 a.
- ⁴⁵ Helle Holt og Mona Larsen, "Kønsopdelt lønstatistik og redegørelse om ligeløn", SFI, 2011.
- ⁴⁶ Ligelønslovens § 1 b. Se endvidere Agnete Andersen og Ruth Nielsen, "Mainstreaming i juridiske perspektiv", Jurist- og Økonomforbundets forlag, 2007.
- ⁴⁷ Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv artikel 21.
- ⁴⁸ Ligelønslovens § 6 a. Se også Beskæftigelses- og ligestillingsministerens ligelønsredegørelse, 2012. Tilgængelig på: <http://bm.dk/da/Aktuelt/Publikationer/Arkiv/2013/Ligeloensredegørelse.aspx>.
- ⁴⁹ Lønkommissionens Redegørelse, 2010, kap. 1.
- ⁵⁰ Lønkommissionens Redegørelse, 2010, kap. 1.
- ⁵¹ Helle Holt, "Lokal løn på kommunale arbejdspladser – forskelle i kvinders og mænds løn", SFI 12:18, 2012.
- ⁵² Lønkommissionens Redegørelse, 2010, kap. 1 og 9.
- ⁵³ Henning Jørgensen, "Forhandlingsystemet i det offentlige og ligelønnen – historiske og aktuelle aspekter af de offentlige aftaleforhandlingers evne til at tilgodese ligelønkrav", rapport afgivet til Sundhedskartellet, 2010.
- ⁵⁴ EU-Parlamentets og Rådets Direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv.
- ⁵⁵ Jf. Kvindekonventionens artikel 5.
- ⁵⁶ European Commission, "Sex discrimination in access to education: Evaluation of the need for and effectiveness of current measures in the Member States", Order form No VC/2010/0242, Accounting No SI2.568037, 2011.
- ⁵⁷ Bekendtgørelse af lov nr. 671 af 21. juni 2010 om vejledning om uddannelse og erhverv samt pligt til uddannelse, beskæftigelse m.v.
- ⁵⁸ Bekendtgørelse nr. 873 af 7. juli 2010 om vejledning om valg af ungdomsuddannelse og erhverv.
- ⁵⁹ Tilgængelig på: www.uvm.dk/Uddannelser-og-dagtilbud/Vejledning/Muligheder-for-vejledning.
- ⁶⁰ Tilgængelig på: www.uvm.dk/Uddannelser-og-dagtilbud/Vejledning/Muligheder-for-vejledning.
- ⁶¹ Tilgængelig på: www.uvm.dk/Uddannelser-og-dagtilbud/Vejledning/Muligheder-for-vejledning.

- ⁶² Helle Holt, Lars Pico Geerdsen, Gunvor Christensen, Caroline Klitgaard og Marie Louise Lind, "Det kønsopdelte arbejdsmarked", Socialforskningsinstituttet, 2006; Inge Henningsen, "At springe over hvor gærdet er højest", i Ungdomsforskning: Unge, køn og uddannelse, nr. 3/4, årgang 9, Center for Ungdomsforskning, 2010.
- ⁶³ Projektbeskrivelse for DRIBLE-projektet, "Drenges veje i uddannelsessystemet. Drenges fremtidsforestillinger, uddannelsesvalg og in- og eksklusion i ungdomsuddannelserne", Roskilde Universitet, 2012-2014.
- ⁶⁴ Knud Illeris, Noemi Katznelson, Jens Christian Nielsen, Birgitte Simonsen og Niels Ulrik Sørensen, "Ungdomsliv – mellem individualisering og standardisering", Samfundslitteratur, 2009.
- ⁶⁵ Lehn, 2003, "Vejledere viser vejen – kønsmainstreaming i uddannelses- og erhvervsvejledningen", Institut for Menneskerettigheder, 2013 (foreløbige resultater)
- ⁶⁶ Hutters og Brown, "Hvor blev drengene af? – køn og uddannelsesvalg efter gymnasiet", Center for Ungdomsforskning, 2011.
- ⁶⁷ Steen Baagøe Nielsen og Aase Reick Sørensen, "Unge valg af uddannelse og job – udfordringer og veje til det kønsopdelte arbejdsmarked", Center for ligestillingsforskning, Roskilde Universitetscenter, 2004.
- ⁶⁸ Hutters og Brown, "Hvor blev drengene af? – køn og uddannelsesvalg efter gymnasiet", Center for Ungdomsforskning, 2011.
- ⁶⁹ EU-Parlamentets og Rådets Direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv.
- ⁷⁰ Ligebehandlingslovens § 3 om erhvervsvejledning og erhvervsuddannelse mv. og § 1a om kønsmainstreaming.
- ⁷¹ Knud Illeris, Noemi Katznelson, Jens Christian Nielsen, Birgitte Simonsen og Niels Ulrik Sørensen, "Ungdomsliv – mellem individualisering og standardisering", Samfundslitteratur, 2009.
- ⁷² Christian Helms Jørgensen, "Frafald i de danske ungdomsuddannelser", i Eifred Markussen (red.), "Frafald i uddannelse for 16-20 åringer i Norden", Nordic Council of Ministers, TemaNord, 2010.
- ⁷³ Mie Dalskov Pihl, Andreas Mølgaard og Ask Holme, "Mere end hver 3. Indvandrerdreng i Danmark får ingen uddannelse", Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 1. februar 2011.
- ⁷⁴ NYT fra Danmarks Statistik, "Ungdomsuddannelser – gennemførelse og frafald 2010", Nr. 352, 2. august 2011.
- ⁷⁵ Torben Pilegaard Jensen og Britt Larsen, "Hvem falder fra i erhvervsuddannelserne og ender i restgruppen? – spiller skolen nogen rolle?", i Christian Helms Jørgensen (red.), "Frafald i erhvervsuddannelserne", Roskilde Universitetsforlag, 2011.
- ⁷⁶ Rasmus Præstmann Hansen, "Autoboy.dk – en analyse af maskulinitets- og etnicitetskonstruktioner i skolelivet på automekanikeruddannelsen", ph.d.-afhandling, Københavns Universitet, 2010 og Noemi Katznelson, "De måske egnede på erhvervsuddannelserne", Erhvervsskolernes forlag, 2008.
- ⁷⁷ Tænketanken Viden om mænd (VM), "30 forslag – en politik for drenge og mænds ligestilling", 2011. Tilgængelig på: www.taenketankenvm.dk/wp-content/uploads/2011/11/VM_30-forslag.pdf.

- ⁷⁸ Mie Dalskov Pihl, "Fortsat massiv mangel på praktikpladser inden for de store fag", Arbejderbevægelsens Erhvervsråd maj, 2013.
- ⁷⁹ Vibeke Jakobsen og Anika Liversage, "Køn og etnicitet i uddannelsessystemet", SFI, 2011.
- ⁸⁰ Mie Dalskov Pihl, Andreas Mølgaard og Ask Holme, "Mere end hver 3. Indvandrerdreng i Danmark får ingen uddannelse", Arbejderbevægelsens Erhvervsråd, 1. februar 2011. Tilgængelig på: www.ae.dk/files/dokumenter/analyse/ae_mere-end-hver-3-indvandrerdreng-faar-ingen-uddannelse_0.pdf.
- ⁸¹ Prof. Dr. jur. Ruth Nielsen, "Lige adgang – Juridisk analyse af kvinders og mænds adgang til varer og tjenesteydelser", udarbejdet for Institut for Menneskerettigheder, 2013.
- ⁸² Beijing Declaration and Platform for Action adopted by the Fourth World Conference on Women: Action for Equality, Development and Peace, 1995.
- ⁸³ TEU artikel 2, artikel 3(3) og artikel 6; TEUF artikel 8 samt Den europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder artikel 23.
- ⁸⁴ United Nation Economic and Social Council, "Coordination of the policies and activities of the specialized agencies and other bodies of the United Nation System. Mainstreaming the gender perspective into all policies and programmes in the United Nations system, Draft Agreed Conclusion", 1997.
- ⁸⁵ Council of Europe, "Gender Mainstreaming. Conceptual framework, methodology and presentation of good practices", 1998.
- ⁸⁶ TEUF artikel 8.
- ⁸⁷ Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv 2006/54/EF af 5. juli 2006 om gennemførelse af princippet om lige muligheder for og ligebehandling af mænd og kvinder i forbindelse med beskæftigelse og erhverv artikel 29.
- ⁸⁸ Concluding observations of the Committee of the Elimination of Discrimination against Women, nr. 7. august 2009.
- ⁸⁹ Betænkning nr. 1370 om det fremtidige ligestillingsarbejde og dets organisering. Tilgængelig på: www.stm.dk/publikationer/ligestillingsarbejde/default.htm.
- ⁹⁰ Ligestillingslovens § 1
- ⁹¹ J.nr. 7100301-12.
- ⁹² Ligestillingslovens §§ 5-7.
- ⁹³ Ligestillingslovens §§ 11 og 12.
- ⁹⁴ Ligebehandlingslovens § 1 a; ligelønslovens § 1 b.
- ⁹⁵ Ligelønsloven § 6 a.
- ⁹⁶ Struktur for likestilling, NOU 2011:18, side 57.
- ⁹⁷ "Strategi for ligestillingsvurdering i det offentlige", regeringen, februar 2013, og "Redegørelse/Perspektiv- og handlingsplan", regeringen, februar 2013.
- ⁹⁸ Karin Helweg-Larsen, "Vold i nære relationer", Statens Institut for Folkesundhed, 2012.
- ⁹⁹ Karin Helweg-Larsen, "Vold i nære relationer", Statens Institut for Folkesundhed, 2012, og Rikke Plauborg, Karin Helweg-Larsen, "Partnervold mod mænd i Danmark", Statens Institut for Folkesundhed, 2012.
- ¹⁰⁰ Jf. EMRK artikel 2 og artikel 8; FN's deklARATION om afskaffelse af vold mod kvinder.

¹⁰¹ EMD, Osman mod Storbritannien, afgørelse af 28. oktober 1998, app. nr. 23452/94; EMD, Kontrova mod Slovakiet, afgørelse af 31. maj 2007, app. nr. 7510/04 7510/04 og EMD, Opuz mod Tyrkiet, afgørelse af 9. juni 2009, app. nr. 33401/02.

¹⁰² Committee on the Elimination of Discrimination against Women (CEDAW), General Recommendation no. 19, 11th session, 1992.

¹⁰³ Jf. EMRK artikel 14, jf. artikel 3 og artikel 8.

¹⁰⁴ EMD, Opuz mod Tyrkiet, EMD afgørelse af 9. juni 2009, app. nr. 33401/02.

¹⁰⁵ Notat om lovgivningsmæssige konsekvenser af Europarådets konvention til forebyggelse og bekæmpelse af vold mod kvinder og vold i hjemmet, Justitsministeriet, den 24. juni 2013.

¹⁰⁶ Jf. lov nr. 112 af 3. februar 2012 om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, ændret ved lov nr. 434 af 1. maj 2013 § 8.

¹⁰⁷ Anne-Julie Boesen Pedersen, "Evaluering af lov om bortvisning og beføjelse til at meddele tilhold m.v.", Justitsministeriets Forskningsenhed, 2009.

¹⁰⁸ Jf. bemærkningerne til lovforslag om tilhold, opholdsforbud og bortvisning, L 10, (samling 2011-12).

¹⁰⁹ Katrine Bindsbøl Holm Johansen, Tine Tjørnhøj-Thomsen og Karin Helweg-Larsen, "Stalking i Danmark. En kortlægning af erfaringer, konsekvenser og støttebehov", Statens Institut for Folkesundhed, 2012.

¹¹⁰ Jf. Udlændingelovens § 19, stk. 7.

¹¹¹ Lise Bjerre og Maria Lincke Jørgensen, "Vold mod kvinder med handicap", Formidlingscenter Øst, 2002.

¹¹² Rambøll og Ministeriet for Ligestilling og Kirke, "Evaluering af national strategi til bekæmpelse af vold i nære Relationer, 2010-2012", juni 2013.

**INSTITUT FOR
MENNESKE
RETTIGHEDER**

