



Jafnréttisstofa

Skýrsla Jafnréttisstofu um
nefndir, ráð og stjórnir á vegum
ráðuneytanna árið 2014

September 2015

Efnisyfirlit

Inngangur	3
Hlutfall í nefndum:	4
Tafla 1: Hlutfall í nefndum 2014	4
Hlutfall í nefndum skipuðum á starfsárinu	5
Tafla 2: Hlutfall í nefndum skipuðum á starfsárinu 2014.....	5
Rýnt í nefndir starfsársins 2014:	6
Tafla 3: Nefndir skipaðar samkvæmt 15. gr. á starfsári 2014.....	6
Rýnt í nefndir frá 2008-2014	7
Tafla 4: Starfandi nefndir samkvæmt 15. gr. laga nr. 10/2008.....	7
Tafla 5: Skipanir á ári samkvæmt 15. gr. laga nr. 10/2008.....	7
Samanburður 2011-2014:	8
Tafla 6: Hlutfall í nefndum 2011	8
Tafla 7: Hlutfall í nefndum 2012-2014	9
Tafla 8: Hlutfall í nefndum skipuðum á starfsárinu 2011.....	9
Tafla 9: Hlutfall í nefndum skipuðum á starfsárunum 2012-2014	10
Niðurstöður:	11

Inngangur

Með nýjum jafnréttislögum árið 2008 var fyrsti kynjakvótinn leiddur í lög á Íslandi. Í 15. gr. laga um jafna stöðu og jafnan rétt kvenna og karla nr. 10/2008 er kveðið á um að „við skipun í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkis og sveitarfélaga skal þess gætt að hlutfall kynjanna sé sem jafnast og ekki minna en 40% þegar um fleiri en þrjá fulltrúa er að ræða.“ Þó svo að ákvæði um þátttöku beggja kynja í nefndum og ráðum á vegum ríkis og sveitarfélaga hafi ekki verið í lögum fyrir árið 2008 þá var svipað ákvæði í framkvæmdaáætlunum ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum í einni eða annarri mynd frá árinu 1993 varðandi nefndir á vegum ríkisins. Svo er einnig nú, þó búið sé að leiða kynjakvótann í lög. Í Þingsályktun um áætlun í jafnréttismálum til fjögurra ára (2011-2014) snýr verkefni 7 að hlutfalli kynjanna í nefndum, ráðum og stjórnunum á vegum stjórnvalda. Þar er tekið fram að ráðuneytin skuli framfylgja þeirri lögbundnu skyldu sem fram kemur í jafnréttislögum en auk þess skulu þau ásamt Jafnréttisstofu birta upplýsingar um hlut kynjanna árlega. Nú birtir Jafnréttisstofa skýrslu sína í þriðja sinn en áður hefur stofan tekið saman slíkar upplýsingar og hafa þær verið birtar í skýrslu félagsmálaráðherra (nú félags- og húsnæðismálaráðherra) um stöðu og þróun jafnréttismála sem komið hafa út fyrir jafnréttisþing og lagðar eru fram á Alþingi samhliða nýjum framkvæmdaáætlunum um jafnréttismál.

Jafnréttisstofa hefur eftirlit með framkvæmd jafnréttislaga og fær upplýsingar um skipan í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ráðuneytanna í árlegri greinagerð frá jafnréttisfulltrúum ráðuneytanna. Þegar Jafnréttisstofa hefur fengið gögnin afhent eru þau greind og meðaltal reiknað út og breytingar á milli ára skoðaðar. Eftir lagabreytinguna 2008 er hver nefnd fyrir sig skoðuð og eru ráðuneytin beðin um að gera grein fyrir ástæðum þess ef nefndir eru ekki skipaðar í samræmi við 15. gr. jafnréttislaga. Jafnréttisstofa leggur svo mat á hvort undanþáguheimildin í 2. mgr., sbr. 3. mgr. 15. gr. eigi við auk þess sem athugað er hvort ráðuneytin fari eftir þeirri vinnureglu um tilnefningar í nefndir, ráð og stjórnir sem ráð er gert fyrir í 15. gr.

Hlutfall í nefndum:

Þegar litið er til meðaltals á skiptingu nefndarsæta í öllum ráðuneytum eftir kyni kemur í ljós að á árinu 2014 var hlutur kvenna 46% og hlutur karla 54%. Meðaltalið er þó ólíkt milli ráðuneyta og mikilvægt að skoða hvert ráðuneyti fyrir sig.

Tafla 1: Hlutfall í nefndum 2014

Ráðuneyti	Konur	Karlar	Heild	Hlutfall kvk	Hlutfall kk
Forsætisráðuneyti	99	143	242	41%	59%
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	82	109	191	43%	57%
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	65	79	144	45%	55%
Innanríkisráðuneyti	193	257	450	43%	57%
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	418	527	945	44%	56%
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	166	197	363	46%	54%
Utanríkisráðuneyti	34	35	69	49%	51%
Velferðarráðuneyti	471	426	897	53%	47%
Samtals	1528	1773	3301	46%	54%

Í fyrra náðu öll ráðuneytin, í fyrsta skiptið, 40% viðmiðunarmarkinu sem löggjöfin frá árinu 2008 kveður á um. Sá árangur helst milli ára. Utanríkisráðuneyti var með jafnasta þátttöku kynjanna í nefndum á sínum vegum. Í nefndum þeirra voru 34 konur og 35 karlar, eða 49% konur og 51% karla. Velferðarráðuneytið er eina ráðuneytið með fleiri konur en karla í sínum nefndum, eða 53% konur, 47% karlar. Forsætisráðuneytið rekur lestina með 41% konur og 59% karla í sínum nefndum sem er innan viðmiðunarmarkanna.

Það er þó ekki nóg að líta til heildarfjölda nefnda það verður einnig að skoða hvernig skipað var í nýjar nefndir, ráð og stjórnir. Ýmsar nefndir hafa verið óbreyttar um árbil og það er ekki fyrr en kemur að endurnýjun sem tekst að leiðrétta kynjahalla sé hann til staðar og uppfylla lagaskyldur 15. gr. Það er því nauðsynlegt að skoða sérstaklega nýskipanir á hverju starfsári fyrir sig.

Hlutfall í nefndum skipuðum á starfsárinu

Þegar litið er til skipana í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ráðuneytanna sem tóku til starfa á starfsárinu 2014 verður myndin aðeins öðruvísi en þegar meðaltalið yfir allar starfandi nefndir er skoðað. Á heildina litið voru konur skipaðar í 48% nefndarsæta á starfsárinu en karlar 52%.

Tafla 2: Hlutfall í nefndum skipuðum á starfsárinu 2014

Ráðuneyti	Konur	Karlar	Heild	Hlutfall kvk	Hlutfall kk
Forsætisráðuneyti	30	37	67	45%	55%
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	71	78	149	48%	52%
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	33	39	72	46%	54%
Innanríkisráðuneyti	75	106	181	41%	59%
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	93	97	190	49%	51%
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	43	38	81	53%	47%
Utanríkisráðuneyti	12	15	27	44%	56%
Velferðarráðuneyti	162	145	307	53%	47%
Samtals	519	555	1074	48%	52%

Jafnasta kynjahlutfallið var hjá mennta- og menningarmálaráðuneytinu þar sem konur eru 49% fulltrúa í nefndum og karlar 51%. Umhverfis- og auðlindaráðuneytið og velferðarráðuneyti skipa bæði fleiri konur en karla eða 53% konur og 47% karla. Mestur er munurinn í innanríkisráðuneytinu, eða 41% konur og 59% karla, en það er innan viðmiðunarmarkanna.

Rýnt í nefndir starfsársins 2014:

Þegar búið var að fara yfir allar nefndir, ráð og stjórnir sem skipaðar voru á starfsárinu 2014 kom í ljós að 191 nýjar nefndir, ráð og stjórnir voru skipaðar á starfsárinu. Þegar kynjahlutfall allra nefnda var skoðað kom í ljós að 146 þeirra voru skipaðar í samræmi við 15. gr. laga eða 76% nefnda á vegum ráðuneytanna. Jafnréttisstofa kemur til með að skoða þær ástæður sem liggja á bak við hverja af þeim 54 nefndum sem ekki eru skipaðar í samræmi við 15. gr. Eins og fram hefur komið er undanþáguheimild í löggjöfinni og því verða nefndir sem ekki eru skipaðar í samræmi við meginregluna í 1. mgr. 15. gr. að vera í samræmi við undanþáguákvæðið.

Tafla 3: Nefndir skipaðar samkvæmt 15. gr. á starfsári 2014

Ráðuneyti	í samræmi	ekki í samræmi	samtals	hlutfall í samræmi
Forsætisráðuneyti	7	3	10	70%
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	25	5	30	83%
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	15	6	21	71%
Innanríkisráðuneyti	17	15	32	53%
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	32	9	41	78%
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	8	5	13	62%
Utanríkisráðuneyti	3	0	3	100%
Velferðarráðuneyti	39	2	41	95%
Samtals	146	45	191	76%

Hér skal tekið fram að velferðarráðuneytið skilaði gögnum sínum sundurliðuðum eftir ráðherrum en þar starfa nú tveir ráðherrar; heilbrigðisráðherra og félags- og húsnæðismálaráðherra. Félags- og húsnæðismálaráðherra skipaði 24 nefndir, 22 í samræmi við 15. gr. og heilbrigðisráðherra skipaði 17 nefnir og allar í samræmi við 15. gr. Í ár hafa tveir ráðherrar náð að skipa allar sínar nefndir í samræmi við 15. gr.

Innanríkisráðuneytið sker sig úr en þar voru eingöngu 53% nefnda skipaðar í samræmi við 15. gr. og næst á eftir kemur umhverfis- og auðlindaráðuneytið með 62%. Í gögnum Jafnréttisstofu kemur það fram að þessar nefndir eru flestar lögbundnar nefndir og mikilvægt að skoða þær hindranir sem standa í vegi fyrir því að þær séu skipaðar í samræmi við umrædda 15. gr. Í sumum tilfellum eru nefndirnar skipaðar á grundvelli laga sem tilgreina hvaða embættismenn eigi að vera í nefndinni og slíku er ekki hægt að hrófla við nema með lagabreytingu. Með aukinni sérfræðisþekkingu á ýmsum sviðum og breyttri stofnanauppbyggingu getur verið að tímabært sé að endurskoða slíkar löggjafir.

Í ár var gerð breyting á verklagi Jafnréttisstofu og óskað eftir því að ráðuneytin gerðu grein fyrir þeim ástæðum sem lægju að baki þeirra skipana sem ekki væru í samræmi við 15. gr. samhliða því að jafnréttisfulltrúar ráðuneytanna skiluðu gögnunum til Jafnréttisstofu. Óskað var eftir því að ráðuneytin skýrðu þær ástæður sem tilnefningaraðilar hafa gefið ef ekki voru tilnefnd bæði karl og

kona. Ekki bárust svör frá öllum ráðuneytum og mun Jafnréttisstofa því kalla eftir frekari gögnum til þess að skoða hvort undanþáguheimild 2. mgr. 15. gr. eigi við eða ekki.

Rýnt í nefndir frá 2008-2014

Eftir lagabreytinguna 2008 hóf Jafnréttisstofa að óska eftir sundurliðuðum gögnum frá ráðuneytum svo hægt væri að rýna í skipan hverrar nefndar fyrir sig. Árið sem lögin gengu í gildi voru 43% nefnda sem störfuðu á vegum stjórnvalda skipaðar í samræmi við nýja 15. gr. laga. Á árunum sem nú eru liðin frá því að löggjöfin tók gildi hafa nefndirnar í auknum mæli verið skipaðar í samræmi við 15. gr. laga. Er hlutfall nefnda sem eru skipaðar í samræmi nú komið upp í 67%.

Tafla 4: Starfandi nefndir samkvæmt 15. gr. laga nr. 10/2008

Ár	í samræmi	ekki	samtals	hlutfall í samræmi
2008	177	233	410	43%
2009	371	384	755	49%
2010	374	373	747	50%
2011	385	279	664	58%
2012	389	273	667	58%
2013	438	234	677	65%
2014	450	229	676	67%

Ef litið er til skipana á hverju starfsári kemur önnur mynd í ljós. Í töflu 5 má sjá að 71% nefnda sem skipaðar voru á vegum ráðuneytanna á fyrsta ári kynjakvótans voru rétt skipaðar og er afar líklegt að meðvitund um nýja löggjöf hafi skilað þessum árangri. Árin á eftir voru sveiflur í tölunum og ekki sú jafna þróun sem við sjáum í töflu 4. Nú, árið 2014, stendur hlutfallið í 76% sem er bestur árangur hingað til.

Tafla 5: Skipanir á ári samkvæmt 15. gr. laga nr. 10/2008

Ár	í samræmi	ekki	samtals	hlutfall í samræmi
2008	64	26	90	71%
2009	152	80	232	66%
2010	109	55	164	66%
2011	123	46	169	73%
2012	100	48	148	68%
2013	171	59	230	74%
2014	146	45	191	76%

Á þessum tölum má sjá að enn er þörf á umræðu um mikilvægi þess að skipa bæði konur og karla í nefndir ráðuneytanna. Verklag ráðuneytanna er skýrt en er ennþá að festa sig í sessi. Mikilvægt er að rifja það upp reglulega og gæta þess að allir starfsmenn og aðrir sem tilnefna og skipa í nefndir séu vel upplýstir um löggjöfina og verklagið. Til þess að fá enn gleggri mynd af stöðu mála og hvernig unnið er að því að jafna hlutfall kynjanna verður að lokum rýnt nánar í gögn fyrir starfsárið 2014.

Samanburður 2011-2014:

Í framkvæmdaáætlun ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum fyrir árin 2011-2014 er verkefni 7 sérstaklega helgað hlut kynjanna í nefndum, ráðum og stjónum á vegum stjórnvalda. Í þessum kafla verður litið sérstaklega á þróun kynjahlutfalla í nefndum á þessu tímabili. Árið 2012 urðu breytingar á skipan ráðuneyta; nöfnum ráðuneyta var breytt, málaflokkar færðir til og sameinaðir öðrum auk þess sem þeim fækkaði úr 10 í 8. Af þessum ástæðum er árið 2011 í sér töflu hér að neðan.

Tafla 6: Hlutfall í nefndum 2011

Ráðuneyti	Hlutfall kvk	Hlutfall kk
Forsætisráðuneyti	42%	58%
Efnahags- og viðskiptaráðuneyti	39%	61%
Fjármálaráðuneyti	34%	66%
Iðnaðarráðuneyti	43%	57%
Innanríkisráðuneyti	50%	50%
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	42%	58%
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	29%	71%
Umhverfisráðuneyti	43%	57%
Utanríkisráðuneyti	42%	58%
Velferðarráðuneyti	52%	48%
Samtals	43%	57%

Í töflu 6 sést að við áramót 2011 var hlutfall kynjanna í nefndum ríkisins 43% konur og 57% karlar. Í töflu 7 sést að á árunum 2012 og 2013 stóð hlutfallið í 44% konur og 56% karlar. Árið 2014 var hlutfallið 46% konur og 54% karlar. Á heildina litið eru kynjahlutföllin í nefndarstarfi ráðuneytanna mjög góð. Þegar rýnt er í töfluna sést þó að ráðuneytin standa sig mis vel. Árið 2011 voru eingöngu 29% nefndarmanna í sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytinu konur og hlutur kvenna í efnahags- og viðskiptaráðuneyti og fjármálaráðuneytinu var undir 40% viðmiðinu.

Eftir sameiningu ráðuneytanna 2012 var hlutfall kynjanna í nefndum ráðuneytanna jafnara og eingöngu tvö ráðuneyti náðu ekki 40% viðmiðuninni en hlutur kvenna var þá 39% svo það má segja

að einungis hafi vantað herslumuninn. Árið 2013 náðu öll ráðuneytin 40% viðmiðinu í meðaltali sínu og héldu því árið 2014.

Tafla 7: Hlutfall í nefndum 2012-2014

Ráðuneyti	2012		2013		2014	
	Hlutfall kvk	Hlutfall kk	Hlutfall kvk	Hlutfall kk	Hlutfall kvk	Hlutfall kk
Forsætisráðuneyti	46%	54%	41%	59%	41%	59%
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	39%	61%	43%	57%	43%	57%
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	42%	58%	40%	60%	45%	55%
Innanríkisráðuneyti	39%	61%	41%	59%	43%	57%
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	43%	57%	43%	57%	44%	56%
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	43%	57%	42%	58%	46%	54%
Utanríkisráðuneyti	42%	58%	42%	58%	49%	51%
Velferðarráðuneyti	52%	48%	51%	49%	53%	47%
Samtals	44%	56%	44%	56%	46%	54%

Þegar nýskipanir á starfsárunum 2011 til 2014 eru skoðaðar kemur svipuð mynd í ljós. Í töflu 8 sést að árið 2011 eru það þrjú ráðuneyti sem ekki ná 40% viðmiðunarmarkinu. Það eru efnahags- og viðskiptaráðuneyti, fjármálaráðuneyti og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti.

Tafla 8: Hlutfall í nefndum skipuðum á starfsárinu 2011

Ráðuneyti	Hlutfall kvk	Hlutfall kk
Forsætisráðuneyti	41%	59%
Efnahags- og viðskiptaráðuneyti	31%	69%
Fjármálaráðuneyti	33%	67%
Iðnaðarráðuneyti	44%	56%
Innanríkisráðuneyti	50%	50%
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	55%	45%
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	36%	64%
Umhverfisráðuneyti	48%	52%
Utanríkisráðuneyti	50%	50%
Velferðarráðuneyti	50%	50%
Samtals	45%	55%

Þegar nýskipanir í nefndir eftir sameiningu ráðuneyta er skoðaðar kemur í ljós að árið 2012 var eingöngu eitt ráðuneyti sem ekki náði 40% viðmiðunarmarkinu og árið 2013 náðu öll ráðuneytin því og halda því árið 2014. Í töflu 9 sést að öll ráðuneytin standa sig vel í að jafna hlut kynjanna í nefndum og ráðum þegar litið er til meðaltals. Hlutfall kynjanna heldur áfram að jafnast milli ára og þegar á heildina er litið voru 48% nýrra nefndarmanna konur og 52% karla árið 2014.

Tafla 9: Hlutfall í nefndum skipuðum á starfsárunum 2012-2014

Ráðuneyti	2012		2013		2014	
	Hlutfall kvk	Hlutfall kk	Hlutfall kvk	Hlutfall kk	Hlutfall kvk	Hlutfall kk
Forsætisráðuneyti	53%	47%	44%	56%	45%	55%
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	39%	61%	43%	57%	48%	52%
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	43%	57%	43%	57%	46%	54%
Innanríkisráðuneyti	42%	58%	46%	54%	41%	59%
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	51%	49%	52%	48%	49%	51%
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	45%	55%	43%	57%	53%	47%
Utanríkisráðuneyti	50%	50%	50%	50%	44%	56%
Velferðarráðuneyti	52%	48%	53%	47%	53%	47%
Samtals	46%	54%	48%	52%	48%	52%

Nokkurt jafnvægi virðist vera komið í nefndaskipanir ráðuneytanna og Jafnréttisstofa ólíklegt að hlutur annars kynsins fari aftur niður fyrir 40% viðmiðunarmarkmiðið. Mikil vinna hefur legið á bakvið það að ná fram þessum hlutföllum og mikilvægt að halda í það verklag sem ráðuneytin hafa tileinkað sér þegar kemur að nefndarskipan.

Niðurstöður:

Úr greinargerðum ráðuneytanna á undanförnum árum má lesa að mikil vinna hefur verið lögð í að tryggja jafnt kynjahlutfall í nefndum og ráðum og unnið er að því að fylgja þeirri reglu sem 15. gr. jafnréttislaga kveður á um. Flest ráðuneytin hafa skýrt verklag. Í því verklagi er gert ráð fyrir að í bréfi þar sem óskað er tilnefningar sé tilnefningaraðili beðinn um að tilnefna bæði karl og konu svo hægt sé að skipa nefndina í samræmi við 15 gr. laga nr. 10/2008. Ráðuneytisstjórar komu sér saman um samræmt orðalag í slíkum bréfum og er það birt í *Starfsmannahandbók Stjórnarráðsins*. Sum ráðuneyti ganga lengra og endursenda þau tilnefningabréf þar sem ekki eru tilnefnd bæði karl og kona og tilnefningaraðili beðinn um að tilnefna aftur eða gera grein fyrir ástæðum þess að ekki sé tilnefnt eins og óskað var eftir. Með þeim hætti er hægt að meta hvort hlutlægar ástæður liggja að baki tilnefningunni. Ef svo er, er hægt að nýta undanþáguheimildina. Þetta verklag er það sem Jafnréttisstofa mælir með og vonir standa til að sem flest ráðuneyti notist við það.

Jafnréttisstofa áréttar að meginreglan í 1. mgr. 15. gr. er alveg skýr og að undanþáguheimildina í 2. mgr., sbr. 3. mgr. beri að skýra þröngt. Ýmsar ástæður geta talist hlutlægar og málefnalegar þegar kemur að undanþáguheimildinni. Jafnréttisstofa hefur tekið til greina þætti eins og reynslu og sérþekkingu starfsfólks. Aðrar ástæður svo sem að tilnefningaraðili vilji ekki tilefna nema einn eru ekki hlutlægar ástæður sem falla undir undanþáguheimildina.

Eins og fram kom hér að ofan eru einnig til nefndir sem skipaðar eru á grundvelli laga sem tilgreina ákveðna embættismenn sem eiga að taka sæti í nefndinni. Slíkar nefndir rúmast undir undanþágu ákveði 15. gr. en spurning er hvort raunverulega sé þörf á að hafa slík skilyrði í löggjöf. Með aukinni sérfræðiþekkingu á ýmsum sviðum og breyttri stofnanauppbyggingu verður væntanlega ekki þörf á þessari áherslu á yfirmenn stofnana í lögum.

Jafnréttisstofa brýnir fyrir öllum ráðuneytum að tilnefna og skipa í nefndir í samræmi við ákvæði 15. gr. jafnréttislaga og vinna þannig í samræmi við markmið jafnréttislaga um „að koma á og viðhalda jafnrétti og jöfnum tækifærum kvenna og karla og jafna þannig stöðu kynjanna á öllum sviðum samfélagsins“, sbr. 1. mgr. 1. gr. laganna. Það er þó ljóst að vinna þarf á fleiri vígstöðvum til að tryggja þátttöku beggja kynja í nefndastarfi á vegum ráðuneytanna. Verulegu máli skiptir að þeir sem óska eftir tilnefningum og raða í nefndir innan stjórnarsýslunnar séu meðvitaðir um markmið jafnréttislaga. Jafnréttisfulltrúar ráðuneytanna gegna hér einnig lykilhlutverki við að halda uppi umræðu og minna á mikilvægi þess að konur og karlar starfi saman í nefndum og ráðum ríkisins. Eins veitir það ráðuneytunum aðhald að taka sjálf saman og birta upplýsingar um hlut kynjanna á heimasíðum sínum eins og gert er ráð fyrir í 7. verkefni framkvæmdaáætlunar ríkisstjórnarinnar sem nefnd var hér í upphafi.