



Jafnréttisstofa

Skýrsla Jafnréttisstofu um
nefndir, ráð og stjórnir
á vegum ráðuneytanna
árið 2022

September 2023

Útgefandi:

Jafnréttisstofa

September 2023

jafnretti@jafnretti.is

www.jafnretti.is

©2023 Jafnréttisstofa

ISSN 2772-171X

Efnisyfirlit

Inngangur	1
Hlutfall í nefndum árið 2022	2
Tafla 1: Hlutfall kvenna og karla í nefndum 2022	2
Hlutfall í nefndum skipuðum árið 2022	3
Tafla 2: Hlutfall kvenna og karla í nefndum skipuðum á starfsárinu 2022.....	3
Nefndir skipaðar skv. 28. gr. laga nr. 150/2020 árið 2022	4
Tafla 3: Nefndir skipaðar samkvæmt 28. gr. árið 2022	4
Tafla 4: Nýting undanþáguheimildar árið 2022.....	5
Starfandi nefndir frá 2008-2022	6
Tafla 5: Starfandi nefndir samkvæmt 28. gr. laga	6
Tafla 6: Skipanir árin 2008-2022 samkvæmt 28. gr. laga	7
Niðurstöður	8

Inngangur

Jafnréttisstofa hefur eftirlit með framkvæmd laga um jafna stöðu og jafnan rétt kynjanna¹ og fær upplýsingar um skipan í nefndir, ráð og stjórnir² á vegum ráðuneytanna í árlegri greinargerð jafnréttisfulltrúa ráðuneytanna. Þegar Jafnréttisstofa hefur fengið greinargerðir afhentar eru þær rýndar, breytingar á milli ára reiknaðar út og farið yfir rökstuðning við skipan í þær nefndir þar sem kynjahlutfall er ójafnt.

28. gr laga nr. 150/2020 er svohljóðandi:

Þátttaka í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum hins opinbera.

- *Við skipun í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkis og sveitarfélaga skal þess gætt að hlutfall kvenna og karla sé sem jafnast og ekki minna en 40% þegar um fleiri en þrjá fulltrúa er að ræða. Þetta gildir einnig um stjórnir opinberra hlutafélaga og fyrirtækja sem ríki eða sveitarfélag er aðaleigandi að.*
- *Þegar tilnefnt er í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkis og sveitarfélaga skal tilnefna bæði karl og konu. Tilnefningaraðila er þó heimilt að víkja frá því þegar hlutlægar ástæður leiða til þess að það er ekki mögulegt. Skal tilnefningaraðili þá skýra ástæður þess.*
- *Skipunaraðila er heimilt að víkja frá ákvæði 1. mgr. ef undanþáguheimild 2. mgr. á við.*
- *Ákvæði þetta kemur ekki í veg fyrir tilnefningu og skipun fólks með hlutlausu skráningu kyns í þjóðskrá í nefndir, ráð og stjórnir á vegum hins opinbera. Þetta gildir einnig um stjórnir opinberra hlutafélaga og fyrirtækja sem ríki eða sveitarfélag er aðaleigandi að. Hlutfall kvenna skal þó aldrei vera minna en 40%.*

Jafnréttisstofa óskaði eftir greinargerðum í byrjun janúar og gaf til þess nokkurn frest. Óvenju illa gekk að innheimta greinargerðirnar þetta árið og var frestur framlengdur ítrekað. Fyrstu greinargerðirnar bárust í mars en þær síðustu þegar langt var liðið á júní. Í september hefur eitt ráðuneyti ekki enn skilað greinargerð en það skilaði þó tölfræðiupplýsingum svo öll ráðuneyti eru meðtalin í þeim gögnum sem unnið er með í þessari skýrslu.

Þann 1. febrúar 2022 var gerð breyting á Stjórnarráði Íslands, ráðuneytum fjölgaði og skipting málefna milli þeirra breyttist talsvert frá því sem var.³ Þess vegna er samanburður milli ára minni en áður í þessari samantekt. Í þessari skýrslu er farið yfir skipanir í nefndir á vegum ráðuneytanna árið 2022 og kynjahlutfall í nefndum sem starfandi voru á árinu.

Helstu niðurstöður eru að hlutfall kynja er næstum jafnt, þriðja árið í röð. Hins vegar fækkar þeim nefndum þar sem kynjahlutfall er rétt við skipun þeirra, er nú 75%.

¹ <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2020150.html>

² Í töflum og samantekt í þessari skýrslu er orðið nefndir notað sem samheiti yfir nefndir, ráð og stjórnir.

³ <https://www.stjornartidindi.is/Advert.aspx?RecordID=230d7473-0017-4be2-b23a-8545cfbe726f>

Hlutfall í nefndum árið 2022

Hér er yfirlit yfir kynjahlutfall allra starfandi nefnda, ráða og stjórna árið 2022. Þegar litið er til meðaltals á skiptingu nefndarsæta í öllum ráðuneytum eftir kyni kemur í ljós að á árinu 2022 var hlutur kvenna 51% og hlutur karla 49%, þriðja árið í röð. Þegar litið er til fjölda einstaklinga eru þetta 1874 konur og 1806 karlar, eða 68 fleiri konur en karlar. Meðaltalið er þó ólíkt milli ráðuneyta og tafla 1 sýnir skiptingu hjá hverju ráðuneyti fyrir sig.

Tafla 1: Hlutfall kvenna og karla í nefndum 2022

Ráðuneyti	Karlar	Konur	Heild	Hlutfall kk	Hlutfall kvk
Forsætisráðuneytið	200	231	431	46%	54%
Dómsmálaráðuneytið	156	160	316	49%	51%
Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið	212	255	467	45%	55%
Fjármála- og efnahagsráðuneytið	103	102	205	50%	50%
Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið	39	46	85	46%	54%
Heilbrigðisráðuneytið	187	253	440	43%	57%
Innviðaráðuneytið	215	167	382	56%	44%
Matvælaráðuneytið	94	78	172	55%	45%
Menningar- og viðskiptaráðuneytið	53	59	112	47%	53%
Mennta- og barnamálaráðuneytið	277	258	535	52%	48%
Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið	228	227	455	50%	50%
Utanríkisráðuneytið	42	38	80	53%	47%
Samtals	1806	1874	3680	49%	51%

Fjármála- og efnahagsráðuneyti og umhverfis-, orku og loftslagsráðuneyti eru bæði með jafna kynjaskiptingu allra fulltrúa, eitt ráðuneyti hefur 49/51 skiptingu. Sex ráðuneyti af tólf voru með herra hlutfall kvenna en karla. Lægsta hlutfall kvenna var hjá innviðaráðuneytinu, 44% en lægsta hlutfall karla var í heilbrigðisráðuneytinu, 43%.

Hlutfall í nefndum skipuðum árið 2022

Það er ekki nóg að líta til heildarfjölda nefndarfólks heldur verður einnig að skoða hvernig skipað var í nýjar nefndir á árinu 2022. Ýmsar nefndir sitja lengi og það er tilvalið að nýta endurkjör til að leiðrétta kynjahalla sé hann til staðar og uppfylla þar með lagaskyldur. Það er því nauðsynlegt að skoða sérstaklega nýskipanir á hverju starfsári. Það veitir líka tilnefningaraðilum aðhald, svo síður verði bakslag á þessu sviði.

Þegar litið er til skipana í nefndir á vegum ráðuneytanna sem tóku til starfa á árinu 2022 verður myndin aðeins öðruvísi en þegar meðaltalið yfir allar starfandi nefndir ársins er skoðað. Sveiflurnar í skipunum innan hvers ráðuneytis eru talsverðar því sums staðar eru fáar nefndir á bakvið tölurnar og því getur það haft mikil áhrif á hlutfallið.

Tafla 2: Hlutfall kvenna og karla í nefndum skipuðum á starfsárinu 2022

Ráðuneyti	Karlar	Konur	Heild	Hlutfall kk	Hlutfall kvk
Forsætisráðuneytið	113	142	255	44%	56%
Dómsmálaráðuneytið	10	27	37	27%	73%
Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið	92	108	200	46%	54%
Fjármála- og efnahagsráðuneytið	37	44	81	46%	54%
Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið	22	22	44	50%	50%
Heilbrigðisráðuneytið	96	134	230	42%	58%
Innviðaráðuneytið	105	93	198	53%	47%
Matvælaráðuneytið	49	40	89	55%	45%
Menningar- og viðskiptaráðuneytið	45	52	97	46%	54%
Mennta- og barnamálaráðuneytið	63	66	129	49%	51%
Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið	53	57	110	48%	52%
Utanríkisráðuneytið	9	6	15	60%	40%
Samtals	694	791	1485	47%	53%

Jafnt kynjahlutfall var hjá háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneyti og því sem næst hjá mennta- og barnamálaráðuneyti. Mestur kynjahalli er á skipun í nefndum hjá dómsmálaráðuneytinu, 27% karlar og 73% konur. Heildarhlutfall kynja skipuðum árið 2022 hjá öllum ráðuneytum var það sama og árið áður, konur 53% en karlar 47%.



Nefndir skipaðar skv. 28. gr. laga nr. 150/2020 árið 2022

Árið 2022 var skipað í 211 nefndir, sumar nýjar, aðrar endurnýjaðar. Þegar kynjahlutfall allra nefnda var skoðað kom í ljós að 158 þeirra voru skipaðar í samræmi við 28. gr. laga eða 75% nefnda á vegum ráðuneytanna. Hlutfallið var 80% árið áður, 2021. Eitt ráðuneyti náði að fylgja jöfnu kynjahlutfalli með allar sínar nefndir; háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið en umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið var með 90% hlutfall. Dómsmálaráðuneytið var með lægsta hlutfallið, 43%.

Tafla 3: Nefndir skipaðar samkvæmt 28. gr. árið 2022

Ráðuneyti	í samræmi	ekki í samræmi	samtals	hlutfall í samræmi
Forsætisráðuneytið	19	5	24	79%
Dómsmálaráðuneytið	3	4	7	43%
Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið	17	6	23	74%
Fjármála- og efnahagsráðuneytið	9	4	13	69%
Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið	7	0	7	100%
Heilbrigðisráðuneytið	20	9	29	69%
Innviðaráðuneytið	19	12	31	61%
Matvælaráðuneytið	7	2	9	78%
Menningar- og viðskiptaráðuneytið	21	3	24	88%
Mennta- og barnamálaráðuneytið	15	5	20	75%
Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið	19	2	21	90%
Utanríkisráðuneytið	2	1	3	67%
Samtals	158	53	211	75%

Undanþáguheimild er að finna í löggjöfni og verða nefndir sem ekki eru skipaðar í samræmi við meginregluna í 1. mgr. 28. gr. að vera í samræmi við undanþáguákvæðið. Í 2. mgr. 28. gr. laga um jafnrétti kynjanna segir:

- „Þegar tilnefnt er í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkis og sveitarfélaga skal tilnefna bæði karl og konu. Tilnefningaraðila er þó heimilt að víkja frá því þegar hlutlægar ástæður leiða til þess að það er ekki mögulegt. Skal tilnefningaraðili þá skýra ástæður þess.“
- Skipunaraðila er heimilt að víkja frá ákvæði 1. mgr. ef undanþáguheimild 2. mgr. á við.“

Árið 2022 voru 53 nefndir ekki skipaðar í samræmi við umrædda lagagrein. Í árlegri greinargerð hvers ráðuneytis gefst þeim færi á að gera grein fyrir þeim ástæðum sem liggja að baki nefndaskipana sem ekki eru í samræmi við 28. gr. Óskað er eftir því að ráðuneytin upplýsi um þær skýringar sem tilnefningaraðilar hafa gefið, ef ekki voru tilnefnd bæði karl og kona, auk þess er kannað hvort ráðuneytin hafi farið eftir því verklagi sem þau hafa sett sér, í samráði við Jafnréttisstofu og í samræmi við 28. gr. um skipanir í nefndir.

Jafnréttisstofa leggur svo mat á það hvort undanþáguheimildin hafi verið nýtt með lögmætum hætti.

Tafla 4: Nýting undanþáguheimildar árið 2022

Ráðuneyti	Nefnd ekki í samræmi við 28. gr	Hlutlægar ástæður sem fallist er á	Hlutlægar ástæður sem ekki er fallist á
Forsætisráðuneytið	5	5	
Dómsmálaráðuneytið	4		4
Félags- og vinnumarkaðsráðuneytið	6	5	1
Fjármála- og efnahagsráðuneytið	4	4	
Háskóla-, iðnaðar- og nýsköpunarráðuneytið	0		
Heilbrigðisráðuneytið	9	9	
Innviðaráðuneytið	12	12	
Matvælaráðuneytið	2	2	
Menningar- og viðskiptaráðuneytið	3	3	
Mennta- og barnamálaráðuneytið	5	3	2
Umhverfis-, orku og loftslagsráðuneytið	2	2	
Utanríkisráðuneytið	1	1	
Samtals	53	46	7

Niðurstaða úttektar Jafnréttisstofu er sú að 75% nefnda á vegum ráðuneytanna sem voru skipaðar árið 2022 uppfylla 28. gr jafnréttislaga eða 158 nefndir af 211. Þegar 53 nefndir sem ekki var skipað í, í samræmi við 28. gr. eru skoðaðar, kemur í ljós að flestar af þeim uppfylla bæði vinnuregluna sem lög gera ráð fyrir og hlutlægar ástæður frá tilnefningaraðilum liggja fyrir. Jafnréttisstofa fellst á skýringar ráðuneytanna í 46 tilfellum. Jafnréttisstofa getur ekki talið undanþáguheimildina eiga við hvað varðar skipun í 7 nefndir. Í þeim tilfellum voru ekki lögð fram gögn þar um eða að ekki var krafa um sértæka menntun eða reynslu, til að sitja í nefndunum og því ekki grundvöllur fyrir undanþágu.⁴

Kynskiptur vinnumarkaður hefur hér áhrif. Þó nefndir uppfylli ekki allar kynjahlutfall milli karla og kvenna eru nefndir þar sem eru eingöngu karlar eða eingöngu konur, mjög fáar.

Mikilvægt er að tryggja að allt starfsfólk sem óskar eftir tilnefningum sé meðvitað um verklag Stjórnarráðsins þar um svo skipað verði í nefndir með þeim hætti sem lög geri ráð fyrir. Einnig er mikilvægt að málin séu skráð með þeim hætti að auðvelt sé að nálgast upplýsingar um hvort verklagi hafi verið fylgt til að hægt sé að leggja mat á það hvort nefndir falli undir undanþáguheimild eða ekki. Skortur er á því í nokkrum tilvikum.

⁴ Hér falla undir tvær skólanefndir framhaldsskóla

Starfandi nefndir frá 2008-2022

Eftir að lög nr. 10/2008 voru sett hóf Jafnréttisstofa að óska eftir sundurliðuðum gögnum frá ráðuneytunum svo hægt væri að rýna í skipan hvernar nefndar fyrir sig. Árið sem löggin gengu í gildi voru 43% nefnda sem störfuðu á vegum stjórnvalda í samræmi við 15. gr. þeirra laga, flestar þeirra skipaðar fyrir gildistöku laganna. Á þeim 14 árunum sem liðin eru frá því að löggjöfin tók gildi hafa nefndirnar í auknum mæli verið skipaðar í samræmi við lög hverju sinni.

Hlutfall nefnda sem eru skipaðar í samræmi við löginn fór upp í 70% árið 2017 og árið 2020 í 74% en hefur lækkað síðustu tvö ár og er nú 68%. Er það í annað árið í röð sem hlutfallið lækkar milli ára. Þó einhverjar sveiflur séu eðlilegar er umtalsverð lækkun hér milli ára. Gæta verður vel að því að fylgja lögum og verklagi, svo ekki verði viðvarandi bakslag.

Tafla 5: Starfandi nefndir samkvæmt 28. gr. laga⁵

	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%
2015	460	223	685	67%
2016	454	217	671	68%
2017	413	180	593	70%
2018	445	188	633	70%
2019	515	226	741	70%
2020	484	170	654	74%
2021	432	166	598	72%
2022	381	179	560	68%

Ef litið er til skipana á hverju starfsári kemur önnur mynd í ljós, sjá næstu blaðsíðu.

⁵ Til ársins 2020 giltu lög nr. 10/2008 og þá var þetta lagaákvæði nr. 15 en árið 2021 og síðar gilda lög nr. 150/2020 þar sem sambærilegt lagaákvæði er nr. 28.

Í töflu 6 má sjá að 71% nefnda voru rétt skipaðar á vegum ráðuneytanna á fyrsta ári kynjakvótans 2008 og líklegt að meðvitund um nýja löggjöf hafi skilað þessum árangri. Hlutfallið hefur sveiflast milli ára. Árið 2015 var bakslag, hlutfallið fór úr 76% árið 2014 niður í 67%. Það var því ánægjulegt að sjá hlutfallið fara aftur upp og árið 2017 í 82% sem er besti árangur hingað til. Árið 2021 var það 80%, sem er næst besti árangur til þessa en lækkaði umtalsvert árið 2022, þegar það var 75%. Það eru vonbrigði að sjá svo mikla dýfu milli ára.

Tafla 6: Skipanir árin 2008-2022 samkvæmt 28. gr. laga⁶

Ár	í samræmi	ekki í samræmi	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%
2015	128	82	210	67%
2016	144	47	191	75%
2017	139	31	170	82%
2018	142	37	179	79%
2019	186	67	253	74%
2020	136	43	179	76%
2021	122	31	153	80%
2022	158	53	211	75%

Á þessum tölum má sjá að enn er þörf á vitund um mikilvægi þess að skipa bæði konur og karla í nefndir ráðuneytanna því sveiflur milli ára geta verið talsverðar. Verklag ráðuneytanna er skýrt og er víða fast í sessi. Mikilvægt er að allt starfsfólk og annað fólk sem tilnefnið og skipar í nefndir sé vel upplýst um löggjöfina og verklag Stjórnarráðsins. Það er líka mikilvægt að öll frávik séu skráð í málaskrá svo Jafnréttisstofa geti metið hvort um málefnalegar ástæður er að ræða, þegar ekki er skipað skv. lögum.

⁶ Til ársins 2020 giltu lög nr. 10/2008 og þá var þetta lagaákvæði nr. 15 en árið 2021 og síðar gilda lög nr. 150/2020 þar sem sambærilegt lagaákvæði er nr. 28.

Niðurstöður

Ráðuneytin hafa skýrt verklag þar sem óskað er eftir því við tilnefningaraðila að tilnefna bæði karl og konu svo hægt sé að skipa nefndir, stjórnir og ráð í samræmi við lög. Ráðuneytisstjórar hafa komið sér saman um samræmt orðalag í slíkum bréfum og er það birt í starfsmannahandbók Stjórnarráðsins. Sum ráðuneyti ganga lengra og endursenda þau tilnefningarbréf 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 óskar eftir að ráðuneyti styðjist við.

Ný lög um jafnrétti kynjanna nr. 150/2020 tóku gildi í upphafi árs 2021⁷. Lagagrein nr. 28 þar er sambærileg og grein nr. 15 í lögum 10/2008 og hefur haldist óbreytt svo telja má að vilji löggjafans sé skýr, að halda áfram á sömu braut:

28. gr. Þátttaka í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum hins opinbera. Við skipun í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkis og sveitarfélaga skal þess gætt að hlutfall kvenna og karla sé sem jafnast og ekki minna en 40% þegar um fleiri en þrjá fulltrúa er að ræða. Þetta gildir einnig um stjórnir opinberra hlutafélaga og fyrirtækja sem ríki eða sveitarfélag er aðaleigandi að.

Þegar tilnefnt er í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ríkis og sveitarfélaga skal tilnefna bæði karl og konu. Tilnefningaraðila er þó heimilt að víkja frá því þegar hlutlægar ástæður leiða til þess að það er ekki mögulegt. Skal tilnefningaraðili þá skýra ástæður þess.

Skipunaraðila er heimilt að víkja frá ákvæði 1. mgr. ef undanþáguheimild 2. mgr. á við.

Hér er þó viðbót enda er nú hlutlaus skráning kyns í þjóðskrá möguleg:

Ákvæði þetta kemur ekki í veg fyrir tilnefningu og skipun fólks með hlutlausa skráningu kyns í þjóðskrá í nefndir, ráð og stjórnir á vegum hins opinbera. Þetta gildir einnig um stjórnir opinberra hlutafélaga og fyrirtækja sem ríki eða sveitarfélag er aðaleigandi að. Hlutfall kvenna skal þó aldrei vera minna en 40%.

Fá eru skráð með hlutlausa skráningu kyns í þjóðskrá og ekkert þeirra var skipað í nefnd á vegum Stjórnarráðs Íslands árið 2022.

Markmið með kynjakvóta er að ná jafnvægi í þátttöku kynjanna í nefndum, ráðum og stjórnnum til að raddir og reynsla karla, kvenna og fólks með hlutlausa skráningu kyns, nýtist í stefnumótun og ákvarðanatöku opinberra aðila.

Jafnréttisstofa minnir ráðuneytin á að kynna vel fyrir öllum hlutaðeigandi það verklag sem samþykkt hefur verið og unnið eftir undanfarin ár. Bakslagið má ekki verða varanlegt.

⁷ <https://www.althingi.is/lagas/151a/2020150.html>



Jafnréttisstofa