



Jafnréttisstofa

Skýrsla Jafnréttisstofu um
nefndir, ráð og stjórnir á vegum
ráðuneytanna árin 2011 og
2012

September 2013

Efnisyfirlit

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

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 markmið um þátttöku beggja kynja í nefndum og ráðum á vegum ríkisins hafi ekki verið í lögum fyrir árið 2008 var það ekki nýtt heldur hefur það verið til staðar í framkvæmdaáætlunum ríkisstjórnarinnar í jafnréttismálum í einni eða annarri mynd frá árinu 1993. Svo er einnig nú, þó búið sé að leiða kynjakvótann í lög. Það er gert til að tryggja áframhaldi vinnu að markmiðinu um jafna þátttöku kynjanna í nefndarstarfi ríkisins. Í Þingsályktun um áætlun í jafnréttismálum til fjögurra ára (2011-2014) snýr verkefni 7 að hlutfalli kynjanna í nefndum, ráðum og stjórnnum á vegum stjórnvalda. Þar er tekið fram ráðuneytin skulu 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 annað 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 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, þeim safnað saman og meðaltal reiknað út sem og breytingar á milli ára. Eftir lagabreytinguna 2008 er hver nefnd fyrir sig skoðuð og eru ráðuneytin beðin um að gera grein fyrir ástæðum þess að nefndir eru ekki skipaðar í samræmi við 15. gr. laga ef til þess kemur. Jafnréttisstofa leggur svo mat á hvort ráðuneytin hafi beitt undanþáguákvæði 15. gr. með þeim hætti sem heimild er fyrir í lögum auk þess sem athugað er hvort ráðuneytin vinni eftir þeirri vinnureglu sem umrædd 15. gr. gerir ráð fyrir. Vegna sameiningar ráðuneyta, tilflutnings verkefna, breyttra vinnureglna og villu í gögnum tók langan tíma að vinna úr upplýsingum ársins 2011 og því var ákveðið að gefa út skýrslu um nefndaskipan ársins 2011 samhliða skýrslu ársins 2012.

Hlutfall í nefndum:

Þegar litið er til meðaltals í skiptingu nefndarsæta eftir kyni kemur í ljós að á árið 2011 var hlutur kvenna 43% og hlutur karla 57%. Árið 2010 var hlutfall kvenna 40% og karla 60%. Breytingin er því nokkur á milli ára. Meðaltalið er þó ólíkt milli ráðuneyta og mikilvægt að skoða hvert ráðuneyti fyrir sig.

Tafla 1: Hlutfall í nefndum 2011

Ráðuneyti	Konur	Karlar	Heild	Hlutfall kvk	Hlutfall kk
Forsætisráðuneyti	65	91	156	42%	58%
Fjármálaráðuneyti	91	141	232	39%	61%
Innanríkisráðuneyti	112	215	327	34%	66%
Efnahags- og viðskiptaráðuneyti	57	75	132	43%	57%
Iðnaðarráðuneyti	83	83	166	50%	50%
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	445	608	1053	42%	58%
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	66	165	231	29%	71%
Umhverfissráðuneyti	107	142	249	43%	57%
Utanríkisráðuneyti	139	190	329	42%	58%
Velferðarráðuneyti	405	379	784	52%	48%
Samtals	1570	2089	3659	43%	57%

Iðnaðarráðuneytið var með alveg jafna þátttöku kynjanna í nefndum á sínum vegum, nákvæmlega 50%:50%. Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytið var með lægst hlutfall kvenna í nefndum á sínum vegum en hlutur þeirra var eingöngu 29%. Breytingin frá 2010 er þó nokkur því þá var hlutfall kvenna 25% svo eitthvað hefur miðað í átt að settu marki. Velferðarráðuneytið hafa fleiri konur en karla í sínum nefndum en hlutfallið hjá þeim var 52%:48%. Fimm ráðuneyti voru svo með hlut kvenna í nefndum á bilinu 40%-49%. Það voru forsætisráðuneyti, efnahags- og viðskiptaráðuneyti, mennta- og menningarmálaráðuneyti, umhverfissráðuneyti og utanríkisráðuneyti. Í tveim ráðuneytum var hlutur kvenna á bilinu 32%-39%. Sjö ráðuneyti af tíu ná því að uppfylla 40% lágmarks hlut annars kynsins ef litið er til heildarmeðaltals á árinu 2011.

Um áramótin 2011 og 2012 voru nokkur ráðuneyti sameinuð og varð tilfærsla á málaflokkum milli þeirra. Ráðuneytunum fækkaði úr tíu í átta. Mikilvægt er að hafa það í huga þegar meðaltöl áranna 2011 og 2012 eru borin saman. Helsta breytingin er sameining sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneytis, iðnaðarráðuneytis og viðskiptahluta efnahags- og viðskiptaráðuneytis í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti. Efnahagshluti efnahags- og viðskiptaráðuneytis var færður í fjármálaráðuneytið og nokkur verkefni úr sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti og iðnaðarráðuneyti fóru til nýs umhverfis- og auðlindaráðuneytis.

Þegar litið er til meðaltals skiptingar nefndarsæta eftir kyni kemur í ljós að árið 2012 var hlutur kvenna 44% og hlutur karla 56%. Árið 2011 hvar hlutfall kvenna 43% og karla 57% og breytingin á milli ára er

eitt prósentustig í átt til aukins jafnréttis. Eins og áður segir er meðaltalið ólíkt milli ráðuneytanna og mikilvægt að skoða hvert ráðuneyti fyrir sig.

Tafla 2: Hlutfall í nefndum 2012

Ráðuneyti	Konur	Karlar	Heild	Hlutfall kvk	Hlutfall kk
Forsætisráðuneyti	64	75	139	46%	54%
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	173	273	446	39%	61%
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	110	151	261	42%	58%
Innanríkisráðuneyti	141	224	365	39%	61%
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	373	504	877	43%	57%
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	141	187	328	43%	57%
Utanríkisráðuneyti	136	185	321	42%	58%
Velferðarráðuneyti	419	391	810	52%	48%
Samtals	1557	1990	3547	44%	56%

Velferðarráðuneytið var með jafnasta þátttöku kynjanna í nefndum á sínum vegum og einnig eina ráðuneytið með fleiri konur en karla í sínum nefndum, eða 52% konur, 48% karlar. Lægsta hlutfall kvenna er í atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytinu og innanríkisráðuneytinu eða 39%. Hin ráðuneytin ná öll tilsettum hlut kynanna eða 40% viðmiðunarmarkinu. Sex ráðuneyti eru því með hlutfall kynjanna innan viðmiðunarmarka og munar eingöngu einu prósentustigi á þeim ráðuneytum sem ekki ná viðmiðunarmarkinu.

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 kynjahallann og uppfylla lagaskyldur 15. gr. Það er því mikilvægt að skoða sérstaklega nýskipanir á hverju starfsári fyrir sig.

Hlutfall í skipuðum nefndum

Þegar litið er til skipana í nefndir, ráð og stjórnir á vegum ráðuneytanna sem tóku til starfa á starfsárunum 2011 og 2012 verður myndin aðeins öðruvísi en þegar meðaltalið yfir allar starfandi nefndir er skoðað. Á heildina litið voru konur skipaðar í 43% nefndarsæta á starfsárinu en karlar 57% á starfsárinu 2011. Árið 2012 var hlutur kynjanna enn jafnari við nýskipan í nefndir nefndum eða 44% konur og 56% karlar.

Tafla 3: Hlutfall í nefndum skipaðar á starfsárinu 2011

Ráðuneyti	Konur	Karlar	Heild	Hlutfall kvk	Hlutfall kk
Forsætisráðuneyti	14	20	34	41%	59%
Fjármálaráðuneyti	10	22	32	31%	69%
Innanríkisráðuneyti	60	120	180	33%	67%
Efnahags- og viðskiptaráðuneyti	18	23	41	44%	56%
Iðnaðarráðuneyti	40	40	80	50%	50%
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	105	145	250	42%	58%
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	21	38	59	36%	64%
Umhverfissráðuneyti	66	72	138	48%	52%
Utanríkisráðuneyti	12	12	24	50%	50%
Velferðarráðuneyti	137	136	273	50%	50%
Samtals	483	628	1111	43%	57%

Jafnasta kynjahlutfallið var hjá utanríkisráðuneytinu og velferðarráðuneytinu en það var alveg jafnt eða 50%:50%. Fjármálaráðuneytið skipaði lægst hlutfall kvenna í nefndarsæti á starfsárinu eða 31%, næst á eftir koma innanríkisráðuneyti með 33% og sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti með 36%. Önnur ráðuneyti skipa konur og karla innan viðmiðunarmarka eða á bilinu 41%-48% konur á móti 52%-59% karlar.

Tafla 4: Hlutfall í nefndum skipaðar á starfsárinu 2012

Ráðuneyti	Konur	Karlar	Heild	Hlutfall kvk	Hlutfall kk
Forsætisráðuneyti	18	16	34	53%	47%
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	66	105	171	39%	61%
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	35	47	82	43%	57%
Innanríkisráðuneyti	30	42	72	42%	58%
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	105	145	250	42%	58%
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	61	75	136	45%	55%
Utanríkisráðuneyti	17	17	34	50%	50%
Velferðarráðuneyti	104	97	201	52%	48%
Samtals	436	544	980	44%	56%

Jafnasta kynjahlutfallið var hjá utanríkisráðuneytinu þar sem kynin deila sætunum jafnt á milli sín 50%:50%. Forsætisráðuneyti og velferðarráðuneyti skipa bæði fleiri konur en karla eða 53% og 52% konur. Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneytið skipaði hlutfallslega fæstar konur í nefndarsæti á starfsárinu eða 39% og er jafnframt eina ráðuneytið sem ekki nær að hafa hlut kynjanna innan viðmiðunarmarka laganna. Í öðrum ráðuneytum er hlutur kynjanna nánast jafn eða á bilinu 42%-45% konur og 55%-58% karlar.

Það tekur tíma að breyta verklagi við skipanir í nefndir, ráð og stjórnir þannig að það skili sér inn í heildarmeðaltalið, því margar nefndir starfa í fleiri en eitt ár. Tölur ársins ná því ekki alltaf að hafa mikil marktæk áhrif á heildarmeðaltal þó að þær muni gera það með tímanum. Meðaltölin gefa okkur eingöngu vísbendingar um stöðu mála því orðalagið í jafnréttislögunum er með þeim hætti að það verður að skoða hverja nefnd fyrir sig.

Rýnt í nefndir

Eftir lagabreytinguna 2008 fór Jafnréttisstofa að óska eftir sundurliðuðum gögnum frá ráðuneytunum svo hægt væri að rýna í skipan hvernar 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. Árið eftir reyndust 49% nefnda vera skipaðar í samræmi við umrædda 15. gr. Árið 2010 var hlutfallið komi í 50% og fór svo í 56% og stendur nú í 58%.

Tafla 5: 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	258	204	462	56%
2012	389	273	667	58%

Ef litið er til skipana á starfsári kemur önnur mynd í ljós. Í töflu 6 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. Á árinu 2009 og 2010 voru svo 66% nefnda skipaðar í samræmi við 15. gr. laganna. Árið 2011 náðu ráðuneytin að skipa 73% nefnda í samræmi við 15. gr. en árið 2012 dettur hlutfallið aftur niður og stendur nú í 68%.

Tafla 6: 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%

Á þessum tölum má sjá að umræða um mikilvægi þess að skipa bæði konur og karla í nefndir þarf að vera lifandi og verklag ráðuneytanna þarf að vera skýrt. 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 um starfsárin 2011 og 2012.

Rýnt í nefndir starfsársins 2011:

Þegar búið er að fara yfir allar nefndir, ráð og stjórnir sem skipaðar voru á starfsárinu 2011 kemur í ljós að 169 nýjar nefndir, ráð og stjórnir voru skipaðar á starfsárinu. Rýnt var í kynjahlutfall allra þeirra nefnda og sést að 123 þeirra voru skipaðar í samræmi við 15. gr. laga eða 73% nefnda á vegum ráðuneytanna. Jafnréttisstofa óskaði í framhaldinu eftir skýringum á skipun í 46 nefndir. Í löggjöfinni er gefin undanþáguheimild með þeim orðum að „tilnefningaraðila er heimilt að víkja frá skilyrði 1. málsgreinar þegar hlutlægar ástæður leiða til þess að ekki er mögulegt að tilnefna bæði karl og konu. Skal tilnefningaraðili þá skýra ástæður þess.“ Hér er því mikilvægt að skoða vel þær ástæður sem liggja að baki því að nefnd er ekki skipuð í samræmi við 15. gr.

Tafla 7: Nefndir samkvæmt 15. gr. á starfsári 2011

Ráðuneyti	í samræmi	ekki í samræmi	samtals	hlutfall í samræmi	undanþáguheimild
Forsætisráðuneyti	4	1	5	80%	1
Fjármálaráðuneyti	3	2	5	60%	0
Innanríkisráðuneyti	19	14	33	58%	12
Efnahags- og viðskiptaráðuneyti	6	3	9	67%	1
Iðnaðarráðuneyti	15	0	15	100%	0
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	14	7	21	67%	0
Sjávarútvegs- og landbúnaðarráðuneyti	10	4	14	71%	2
Umhverfisráðuneyti	18	7	25	72%	2
Utanríkisráðuneyti	1	0	1	100%	0
Velferðarráðuneyti	33	8	41	80%	7
Samtals	123	46	169	73%	25

Ef litið er á sundurliðun eftir ráðuneytum kemur í ljós að þeim gekk mjög misjafnlega að skipa í samræmi við 15. gr. Utanríkisráðuneytið og iðnaðarráðuneytið náðu að skipa allar sínar nefndir í samræmi við 15. gr. án þess að nýta undanþáguheimildina. Innanríkisráðuneytið skipaði 58% af sínum nefndum í samræmi við kynjakvótann. Það kemur á óvart að mennta- og menningarmálaráðuneytið nær eingöngu að skipa 67% sinna nefnda í samræmi við lögin en hlutfall kynjanna er mjög jafnt þegar litið er til meðaltalsins (sjá töflu 3). Þetta sýnir mikilvægi þess að skoða hverja nefnd fyrir sig því markmið lagana felst í því að konur og karla vinni saman í hverri nefnd.

Rýnt í nefndir starfsársins 2012:

Þegar búið var að fara yfir allar nefndir, ráð og stjórnir sem skipaðar voru á starfsárinu 2012 kom í ljós að 100 nýjar nefndir, ráð og stjórnir voru skipaðar á starfsárinu. Þegar rýnt var í kynjahlutfall allra þeirra nefnda kom í ljós að 100 þeirra voru skipaðar í samræmi við 15. gr. laga eða 68% nefnda á vegum ráðuneytanna. Jafnréttisstofa óskaði í framhaldinu eftir skýringum á skipan í 48 nefndir. Eins og fram hefur komið er undanþáguheimild í löggjöfinni og Jafnréttisstofa skoðar þær ástæður sem liggja á bak við hverja nefnd sem ekki er skipuð í samræmi við 15. gr.

Tafla 8: Nefndir samkvæmt 15. gr. á starfsári 2012

Ráðuneyti	í samræmi	ekki í samræmi	samtals	hlutfall í samræmi
Forsætisráðuneyti	7	2	9	78%
Atvinnuvega- og nýsköpunarráðuneyti	18	13	31	58%
Fjármála- og efnahagsráðuneyti	7	9	16	44%
Innanríkisráðuneyti	10	3	13	77%
Mennta- og menningarmálaráðuneyti	14	9	23	61%
Umhverfis- og auðlindaráðuneyti	18	4	22	82%
Utanríkisráðuneyti	2	0	2	100%
Velferðarráðuneyti	24	10	34	71%
Samtals	100	48	148	68%

Þegar þetta er ritað hefur Jafnréttisstofa verið í sambandi við öll ráðuneytin og óskað eftir upplýsingum um þær 48 nefndir sem ekki voru skipaðar í samræmi við 15. gr. Óskað er eftir því að ráðuneytin skýri þær ástæður sem tilnefningaraðilar hafa gefið ef ekki voru tilnefnd bæði karl og kona. Einnig gefst ráðuneytinu sem skipunaraðila tækifæri á að rökstyðja nýtingu undanþáguheimildarinnar. Hér skal tekið fram að Jafnréttisstofa hefur nú átt samskipti við öll ráðuneytin nema utanríkisráðuneytið, því þar var ekki tilefni til frekari fyrirspurna. Vegna breytinga og tilflutnings verkefna bæði við áramót og svo með nýrri ríkisstjórn á úrvinnsla úr árinu 2012 eftir að taka langan tíma og ekki talin ástæða til að bíða með birtingu þessara gagna þar til sú úrvinnsla hefur farið fram.

Niðurstöður:

Úr svörum ráðuneytanna á undanförunum 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.

Ýmsar ástæður geta talist hlutlægar og málefnalegar þegar kemur að undanþáguheimildinni. Jafnréttisstofa hefur tekið til greina þætti eins og reynslu og sérþekkingu starfsfólks auk verkaskiptingar á vinnustöðum og fleira. Aðrar ástæður svo sem að tilnefningaraðili vilji ekki tilefna nema einn hafa ekki verið taldar hlutlægar. Eins telur Jafnréttisstofa ekki rétt að nýta undanþáguheimildina ef engar skýringar á nýtingu hennar koma frá ráðuneytinu.

Jafnréttisstofa hvetur öll ráðuneytin til að tileinka sér ofangreind vinnubrögð svo að sem flestar nefndir, stjórnir og ráð verði skipuð í samræmi við 15 gr. án undanþágu. 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. Flest ráðuneytin hafa birt slíkt yfirlit á heimasíðum sínum.