

GREINARGERÐ

**Starfshópur um aðgerðir til að jafna betur
stöðu kynja í sveitarstjórnnum**

Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið
9. október 2009

Formáli

Þrátt fyrir að hlutur kvenna í sveitarstjórnarkosningum hafi aukist síðustu áratugi hallar enn verulega á konur og eru þær nú um þriðjungur fulltrúa í sveitarstjórnnum. Í sveitarstjórnarkosningum 2006 voru kjörnar 189 konur í 79 sveitarstjórnir eða 35,7% fulltrúa og 340 karlar eða 63,3%. Í fimm sveitarfélögum var engin kona kjörin í sveitarstjórn og aðeins í 11 sveitarstjórnnum af 79 voru konur í meirihluta.

Samgöngu- og sveitarstjórnaráðherra telur æskilegt að unnið verði að því markmiði að hlutfall kvenna og karla í sveitarstjórnnum verði sem næst 50% á landsvísu við sveitarstjórnarkosningarnar 2010 og að engin sveitarstjórn verði eingöngu skipuð öðru hvoru kyninu.

Í mars 2009 skipaði samgönguráðherra starfshóp sem fékk það hlutverk að meta leiðir og koma með tillögur um aðgerðir til stjórnvalda sem miðað geta að því að jafna betur stöðu kynjanna í sveitarstjórnnum. Starfshópurinn var skipaður fulltrúum allra stjórnmaflokka sem þá áttu sæti á Alþingi en þeir eru: Sigrún Jónsdóttir formaður, fulltrúi ráðherra, Þórunn Kolbeins Matthíasdóttir, fulltrúi Frjálslynda flokksins, Herdís Þórðardóttir, fulltrúi Framsóknarflokksins, Guðrún Ágústa Guðmundsdóttir, fulltrúi Vinstri hreyfingarinnar - græns framboðs og Unnur Brá Konráðsdóttir, fulltrúi Sjálfstæðisflokksins. Auk þess skipaði ráðherra Halldór V. Kristjánsson, sérfræðingur hjá Jöfnunarsjóði sveitarfélaga, í starfshópinn. Þá var óskað eftir því að félags- og tryggingamálaráðuneytið tilnefndi tengilið sem starfaði með hópnum og tilnefndi ráðuneytið Inga Val Jóhannsson deildarstjóra. Þá var einnig óskað eftir að Jafnréttisstofa tilnefndi sérfræðing sem starfaði gæti með starfshópnum og tilnefndi Jafnréttisstofa Bergljótu Þrastardóttur, sérfræðing. Þá vann Stefanía Traustadóttir, sérfræðingur á skrifstofu sveitarstjórnarmála, með hópnum.

Starfshópnum var falið eftirfarandi verkefni skv. skipunarbréfi:

- Að meta leiðir og koma með tillögur um aðgerðir til stjórnvalda sem miðað geti að því að jafna betur stöðu kynjanna í sveitarstjórnnum.

Reykjavík 9. október 2009

Sigrún Jónsdóttir
formaður

Herdís Þórðardóttir

Unnur Brá Konráðsdóttir

Þórunn Kolbeins Matthíasdóttir

Guðrún Ágústa Guðmundsdóttir

Halldór V. Kristjánsson

Efnisyfirlit:

Formáli	2
Efnisyfirlit:	3
Inngangur	4
Mögulegar leiðir	6
1. kafli. Aðgerðir af hendi stjórnvalda til að auka hlut kvenna í sveitarstjórnnum	7
Mögulegar aðgerðir:	10
1.1 Nýlegar aðgerðir í Danmörku og Noregi	11
2. kafli Kynjakvótar	12
2.1 Lagaákvæði um kynjakvóta	13
Mögulegar aðgerðir	15
2.2 Einkynja sveitarstjórnir	16
2.3 Áhrif persónukjörs	16
Mögulegar aðgerðir	17
3. kafli Starfsumhverfi sveitarstjórnarfólks	18
3.1 Fulltrúafjöldi í sveitarstjórnnum	19
Mögulegar aðgerðir	20
3.2 Fámenn sveitarfélög og hlutur kvenna í sveitarstjórnnum	21
4. kafli Stjórnmalaflokkar	22
Mögulegar aðgerðir	24
Heimildir	25
VIÐAUKI I	26
VIÐAUKI II	35

Inngangur

Starfshópur um aðgerðir til að auka hlut kvenna í sveitarstjórnnum kom saman til fyrsta fundar 7. apríl sl. og hélt alls 7 fundi í samgönguráðuneytinu. Í greinargerðinni sem hér fer á eftir er gerð grein fyrir störfum starfshópsins og birtar tillögur um mögulegar aðgerðir.

Mikilvæg forsenda lýðræðis er að karlar og konur taki til jafns þátt í að móta samfélagið sem við búum. Ákvarðanir sveitarstjórna hafa mikil áhrif á nærumhverfi og daglegt líf íbúa. Kynin geta haft mismunandi sýn og mat á aðstæðum og umhverfi og því brýnt að sjónarmið beggja kynja komi jafnt fram við ákvarðanatöku í sveitarstjórnnum eins og annars staðar. Starfshópurinn lítur svo á að það halli á lýðræðið ef þess er ekki gætt að sem jafnast hlutfall kynja komi að stjórnun sveitarfélags.

Samkvæmt nýsamþykktri þingsályktunartillögu um aðgerðir til að auka hlut kvenna í sveitarstjórnnum¹. fær Jafnréttisstofa það verkefni að hrinda af stað aðgerðum í því skyni að efla hlut kvenna í sveitarstjórnnum. Hér er því um nátengd verkefni að ræða og hefur starfshópurinn unnið í nánu samráði við Jafnréttisstofu.

Haft hefur verið samráð við annars vegar Samband íslenskra sveitarfélaga og hins vegar stjórnmalaflokka. Fulltrúi Sambands íslenskra sveitarfélaga, Anna Guðrún Björnsdóttir, sviðsstjóri þróunar- og alþjóðasviðs, kom á fund starfshópsins. Hún gerði annars vegar grein fyrir *Evrópusáttmála um stöðu kvenna og karla í sveitarfélögum og héraðum* sem sambandið hefur kynnt sveitarstjórnnum í samvinnu við Jafnréttisstofu og svo störfum *starfshóps um lýðræði í sveitarfélögum* sem starfar á vegum sambandsins. Áhugavert er að kanna samstarfsmöguleika milli ráðuneytis og sambandsins á þessu sviði.

Starfshópurinn óskaði eftir upplýsingum frá stjórnmalaflokkunum um vinnulag og reglur við uppröðun á framboðslista og fleira. Gerð er grein fyrir svörum flokkanna í kafla 4. Þá fylgir í viðauka samantekt úr skýrslu jafnréttisnefndar Evrópuráðsins “*Sex-disaggregated statistic on the participation of women and men in political and public decision making in Council of Europe member states.*”

Á fundum sínum fjallaði starfshópurinn m.a. um eftirfarandi þætti og verður gerð grein fyrir hverjum efnisþætti sérstaklega í greinargerðinni:

- Opinberar aðgerðir til að auka hlut kvenna í stjórnmalum. Fjallað um aðgerðir sem stjórnvöld hafa staðið fyrir og hvaða lærdóma er hægt að draga af þeim.
- Lagaákvæði um kynjakvóta.
- Persónukjör í sveitarstjórnarkosningum.
- Starfsumhverfi sveitarstjórnarmanna, ímynd sveitarstjórnarstigsins og starfsaðstæður kjörinna fulltrúa.
- Íslensku stjórnmalaflokkana og aðferðir við val á framboðslista, s.s. reynslu af prófkjörum.
- Tölulegar upplýsingar. Safnað var saman tölfræðilegum upplýsingum um konur í sveitarstjórnnum, sem birtar eru í viðauka.

Á fundum starfshópsins kom m.a. fram sú eindregna skoðun að 36% hlutur kvenna í sveitarstjórnnum landsins sé óásættalegur og mikilvægt sé að koma á meira jafnræði með hlutfalli kvenna og karla í sveitarstjórnnum. Þá kom mjög skýrt fram það sjónarmið að sveitarstjórnarmál séu með mikilvægustu verkefnum sem unnið er að í landinu sem njóti kannski ekki alltaf þeirrar virðingar sem þau eigi skilið og því þurfi að breyta.

¹Tillaga til þingsályktunar, 136. löggjafarþing 2008 – 2009.

Þegar sett er fram markmið um jafnt hlutfall kynja í nefndum, ráðum, stjórnnum og sveitarstjórnnum væri æskilegast að markmiðið náist án íhlutunar stjórnvalda eða fyrir tilstilli regluverks af einhverju tagi. Jafnt hlutfall kynja væri sjálfspottin “regla” sem öllum þætti sjálfsögð. Reynslan sýnir hins vegar að sú er ekki raunin og nauðsynlegt hefur verið að beita ýmsum aðferðum til að auka hlut kvenna, s.s. með sérframboðum kvenna, auglýsingaherferðum, hvatningarverkefnum, lagasetningu, námskeiðshaldi og svo mætti áfram telja. Flestir stjórnmalaflokkar hafa sett sér reglur um kynjakvóta og kvennahreyfingar flokkanna hafa lagt sitt af mörkum til að fjölga konum í flokksstarfi og í framboði. Hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum hefur aukist, en nokkuð er enn í land.

Konur bjóða sig í auknum mæli fram til sveitarstjórna og hefur hlutfallið þrefaldast síðastliðin 30 ár. Í síðustu sex sveitarstjórnarkosningum hefur hlutfall kvenna verið um eða yfir þriðjungur af öllum frambjóðendum og voru þær 40% frambjóðenda í kosningunum árið 2006. Það var hins vegar ekki fyrr en eftir kosningarnar árið 2002 sem hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum komst yfir 30%.

Ein meginástæða þess að konum hefur gengið hægt að rétta hlut sinn í sveitarstjórnnum á Íslandi er líklega sú að þær skipa almennt ekki fyrsta sæti á framboðslistum. Sú staðreynd að konur leiddu aðeins 22% þeirra lista sem í framboði voru í síðustu sveitarstjórnarkosningum talar sínu máli.

Þá benda niðurstöður rannsókna og tölfræðilegra samantekta til þess að konur eigi auðveldara með að komast til áhrifa í þéttbýlli sveitarfélögum en í minni dreifbýlissveitarfélögum. Ein skýring er að heildarfjöldi kjörinna fulltrúa í sveitarstjórn geti verið þeim hindrun þegar um fámenn sveitarfélög er að ræða en þá sitja oft ekki nema þrjú eða fimm kjörnir fulltrúar í sveitarstjórn. Þess ber þó að geta að þessi niðurstaða er ekki algild.

Fjölmarginir þættir hafa áhrif á fjölda kvenna í sveitarstjórnnum, samfélagsgerðin hefur vissulega áhrif, stjórnvöld geta haft áhrif og stjórnmalaflokkar hafa enn fremur mikil áhrif hvað þetta varðar.

Mikilvægt er að tölfræðilegar upplýsingar séu til staðar þannig að alltaf sé til staðar upplýsingar sem sýna stöðuna jafnóðum, sbr. mælitækið Tea for Two (Jafnréttisvogin) sem Jafnréttisstofa hefur unnið að og er sérstaklega hannað til að mæla og meta jafnrétti kvenna og karla í sveitarstjórnnum.

Starfshópurinn fjallaði um aðgerðir miðað við gildandi kosningafyrirkomulag, en í kjölfar framlagningar frumvarps um persónukjör var einnig fjallað um möguleg áhrif þess. Rétt er að nefna hér að í umræðu í starfshópnum um persónukjör og áhrif þess á framgang og framboð kvenna lýstu fulltrúar töluverðum áhyggjum af afleiðingum breytts kosningafyrirkomulags á hlut kvenna í sveitarstjórnnum. Starfshópurinn tók ekki afstöðu til frumvarpsins sem slíks.

Í samræmi við erindisbréf fyrir hópinn eru settar fram í greinargerðinni nokkrar mögulegar leiðir sem miðað geta að því að jafna betur stöðu kynjanna í sveitarstjórnnum. Rétt er að taka fram að starfshópurinn valdi að kynna frekar fleiri en færri leiðir sem hægt er að velja á milli og að þær eru ekki settar fram í forgangsröð heldur í samræmi við framvindu greinargerðarinnar.

Mögulegar leiðir

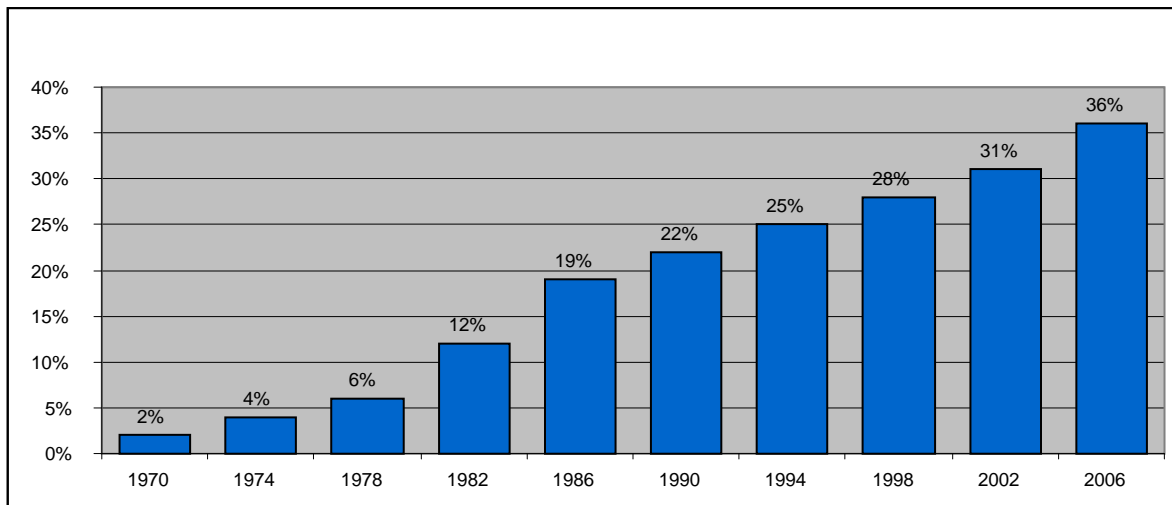
Hér á eftir eru taldar upp hugmyndir starfshópsins að mögulegum leiðum til að auka hlut kvenna í sveitarstjórnnum. Í greinargerð er fjallað nánar um forsendur hverrar leiðar.

- **Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið skipuleggi kynningarstarf og hvatningarátak fyrir því að konur til jafns við karla taki þátt í störfum sveitarstjórna. Í þeim tilgangi gefi ráðuneytið út í samstarfi við félags- og tryggingamálaráðuneytið bækling þar sem nokkrar starfandi konur í sveitarstjórnnum kynni sig og störf sín.**
- **Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið boði til samráðs með forystufólki úr stjórnmalaflokkunum í þeim tilgangi að hvetja til jafnræðis meðal kynja í efstu sætum framboðslista og stuðnings við konur í sveitarstjórnnum.**
- **Haldin verði námskeið á vegum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins fyrir konur um þátttöku í sveitarstjórnarstarfi.**
- **Ekki verði heimilt að setja fram framboðslista nema jafnt hlutfall sé milli kynja á listanum.**
- **Ef bornir eru fram raðaðir framboðslistar verði fyrstu tvö sætin skipuð konu og karli (karli og konu). Jafnframt verði skilyrði að jafnt hlutfall kynja sé á framboðslistanum.**
- **Í sveitarstjórn skal vera a.m.k. 40/60% hlutfall milli kynja.**
- **Ekki er heimilt að í sveitarstjórn sitji aðeins annað kynið.**
- **Hvatningarherferð til að kjósendur allra flokka setji konur í efstu sæti lista.**
- **Taka tillit til fjölskyldufólks við skipulagningu funda - t.d. fundartíma o.fl.**
- **Kynna starf í sveitarstjórn með jákvæðum hætti, t.d. fyrir ungu fólki í sveitarfélaginu og ekki síst ungum konum.**
- **Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga skipi starfshóp til að kanna starfsumhverfi og starfskjör kjörinna fulltrúa í sveitastjórn.**
- **Stjórnmalaflokkar hvetji konur til þátttöku í stjórnmalum, t.d. með námskeiðahaldi, fundum o.fl. Tekið verði mið af óskum og þörfum kvenna í flokksstarfinu.**
- **Stjórnmalaflokkar komi á "mentor"-kerfi innan flokkanna þar sem konur með reynslu verði bakhjarlar og geti stutt þær sem eru að stíga sín fyrstu skref.**

1. kafli. Aðgerðir af hendi stjórnvalda til að auka hlut kvenna í sveitarstjórnnum

Hér á eftir er stiklað á því helsta sem gert hefur verið að frumkvæði stjórnvalda til að auka hlut kvenna í stjórnámálum og hægt er að skilgreina sem sérstakt átak eða aðgerð. Þessar upplýsingar eru unnar úr ársskýrslum Jafnréttisráðs/Skrifstofu jafnréttismála. Athygli skal vakin á að hér er ekki gerð grein fyrir sérframboðum kvenna eða aðgerðum á vegum samtaka eins og Kvenréttindafélags Íslands eða einstakra stjórnámálaflokka.

Hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum frá 1970²



Myndin hér að ofan sýnir hvernig hlutur kvenna í sveitarstjórnnum hefur þróast frá árinu 1970. Í sveitarstjórnarkosningum árið 1982 komu fram sérframboð kvenna og í kjölfarið fjölgðu stjórnámálaflokkar konum á framboðslistum sínum. (Í viðauka eru fleiri tölulegar upplýsingar um hlut kvenna í sveitarstjórnnum.)

1989 Útgáfa bæklinga

Staða kvenna í stjórnámálum og fyrirhugaðar sveitarstjórnarkosningar 1990 setti svip á starfsemi Jafnréttisráðs árið 1989. Liður í því átaki var könnun á viðhorfum kvenna sem sátu í sveitarstjórnnum kjörtímabilið 1986 – 1990 og útgáfa bæklinga hans “*Nú er lag. Fleiri konur í sveitarstjórnir. Fleiri konur á þing.*” Markmið með útgáfu hans var að vekja athygli á þeirri staðreynd að hlutur kvenna í hópi kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum og á Alþingi var lítill og benda bæði forystu flokka og konum innan vébanda þeirra á leiðir sem gætu leitt til meiri jöfnuðar.

1990 Áskorun til stjórnámálaflokka

Vegna sveitarstjórnarkosninganna 1990 sendi Jafnréttisráð öllum stjórnámálaflokkunum áskorun þar sem ráðið hvatti þá til að veita konum veglegt brautargengi við undirbúning framboðslista. Könnun Jafnréttisráðs á viðhorfum kvenna í sveitarstjórnnum var kynnt og vakti töluverða athygli og þá sérstaklega að aðeins 17% aðalmanna og 26% varamanna voru ákveðnar í að gefa kost á sér til áframhaldandi setu. Mesta athygli vakti þó að 59% aðalmanna sem voru að ljúka sínu fyrsta kjörtímabili ætlaði ekki að gefa

² Hér er um að ræða heildartölur. T.d. varð hlutur kvenna í borgar- og bæjarstjórnnum 1990 32,4%.

kost á sér aftur og það sama átti við um varamenn. Þá vann Jafnréttisráð sérstaka úttekt á hlut kvenna bæði á framboðslistum stjórnmalaflokkanna vegna sveitarstjórnarkosninganna og á niðurstöðum þeirra.

1992 Ungar konur og stjórnmal

Starfshópur sem starfaði 1992 að frumkvæði Jafnréttisráðs hélt ráðstefnu haustið 1992 um möguleika ungra kvenna í stjórnmalum.

1993 Gróska

Fyrsti landsfundur jafnréttisnefnda haldinn. Í Grósku, fræðsluhandbók um jafnréttismál sem var gefin út það ár er kafli um stöðu kvenna í stjórnmalum og hugmyndir að verkefnum til að auka fjölda þeirra í sveitarstjórnnum.

1997 Átakið Sterkari saman

Árið 1997 bauð Jafnréttisráð fulltrúum stjórnmalaflokka og kvennahreyfinga til samstarfs um aukinn hlut kvenna á framboðslistum vegna sveitarstjórnarkosninganna 1998. Markmiðið var að efla umræðu um þátt kvenna í stjórnmalum, fá fleiri konur til að gefa kost á sér til pólitískra verka og hvetja forystumenn stjórnmalaflokka til að vinna markvisst að jafnstöðu kvenna og karla á framboðslistum flokka. Unnin var skýrsla um hlut kvenna á framboðslistum í sveitarstjórnarkosningunum 1994, forystumönnum stjórnmalaflokka var sent bréf með fyrirspurnum og svör þeirra kynnt á landsfundi jafnréttisnefnda sveitarfélaga um haustið. Þá voru haldnir fundir í samvinnu við jafnréttisnefndir undir yfirskriftinni “Sterkari saman”. Í þessu starfi var reynt að hafa áhrif á röðun og val á framboðslista með umræðu og fræðslu.

1998-2003 Nefnd um aukinn hlut kvenna í stjórnmalum

Árið 1998 samþykkti Alþingi þingsályktunartillögu um aðgerðir til að auka hlut kvenna í stjórnmalum. Í rökstuðningi með tillögunni var vísað til framkvæmdaáætlunar ríkisstjórnarinnar til fjögurra ára um aðgerðir til að ná fram jafnrétti kynjanna. Í framkvæmdaáætlun tímabilsins 1998-2002 var í fyrsta sinn samþykkt ákvæði (gr. 3.3) þess efnis að skipa nefnd sem verði falið að kanna hvernig auka megi virkni kvenna og þátttöku þeirra í stjórnmalum.

Nefndin starfaði í 5 ár, fékk heimild til að ráða starfsmann og sérstaka fjárveitingu, þ.e. 5 m.kr. á árinu 1998 og síðan fjárveitingar samkvæmt fjárlögum. Þegar nefndin hóf störf var hlutur kvenna á Alþingi 25,4% (kosningar 1995) og í sveitarstjórnnum 29% (kosningar 1998).³

Fyrsta stóra verkefni nefndarinnar var auglýsingaherferð sem tengdist beint fyrirhuguðum Alþingiskosningum vorið 1999. Auglýsingarnar vöktu mikla athygli bæði innan lands sem utan og var veitt sérstök viðurkenning vegna þeirra. Hlutur kvenna jókst töluvert á Alþingi í kosningunum á tímabilinu eða úr 25% í 36,5% og þá er vert að hafa í huga að Samtök um kvennalista buðu ekki fram í kosningunum 1999 sem þau gerðu árið 1995 og áttu þá þrjár þingkonur.

Í aðdraganda sveitarstjórnarkosninganna árið 2002 var farið í aðra auglýsingaherferð ásamt kynningar- og fræðslustarfi (námskeið og fleira). Auglýsingaherferðin fékk góða umfjöllun. Send voru bréf og tilmæli til stjórnmalaflokka þar sem mælt var til að fyrsta og annað sæti skiptist jafnt milli kynjanna. Einnig var sent bréf til þeirra sveitarfélaga sem höfðu enga konu í sveitarstjórn (2001) og til kjördæmaráða allra stjórnmalaflokka.

Eftirfarandi tafla sýnir að þróunin frá 1990 hefur verið hæg uppá við í heildarfjölda fulltrúa kvenna í sveitarstjórnnum. Hlutur kvenna í stórum sveitarfélögum er almennt hærri en í litlum sveitarfélögum.⁴

³ www.felagsmalaraduneyti.is/media/Nefnd_um_aukinn_hlut/Skyrsla.pdf

⁴ Sbr. töflur nr. 3, 4 og 6 í viðauka

Hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum eftir íbúafjölda 1990 - 2002

	1990	1994	1998	2002
Kaupstaðir	32%	32%	36%	35%
Kauptúnahreppar	24%	24%	23%	31%
Minni hreppar	17%	21%	25%	27%
Öll sveitarfélög	22%	25%	29%	31,1%

Nefndin lauk starfi sínu í ársbyrjun 2003 með útgáfu skýrslu þar sem gerð er grein fyrir þeim verkefnum sem hún hafði staðið fyrir og/eða tekið þátt í. Fræðsluefni var gefið út um mörg mál er varða þátttöku í stjórnámum og námskeið haldin víða um landið sem hlutu góða aðsókn, bæði í aðdraganda sveitarstjórnarkosninganna 2002 og aftur í aðdraganda Alþingiskosninga 2003.

2006-2007 Jafnréttisvogin

Jafnréttisstofa stýrði á árunum 2006-2007 Evrópuverkefni um jafnréttismál í sveitarstjórnnum sem bar heitið Jafnréttisvogin. Verkefnið snerist um að þróa mælikvarða til þess að mæla jafnrétti í sveitarstjórnnum. Leitað var svara hjá íslenskum sveitarfélögum við fjórtán spurningum sem vörðuðu hlutfall kvenna í sveitarstjórn, tekjur kvenna og karla, atvinnuþátttöku kynjanna, hlutfall barna í leikskólum og fleira. Afrakstur þessarar vinnu fólst í samanburði milli sveitarfélaga, sem var m.a. settur fram á Íslandskorti sem má skoða á heimasíðu Jafnréttisstofu (www.jafnretti.is) og vakti töluverða athygli.

2008 Evrópusáttmáli um jafna stöðu kvenna og karla í sveitarfélögum og héruðum

Samband íslenskra sveitarfélaga, félagsmálaráðuneytið og Jafnréttisstofa hafa tekið höndum saman um að láta þýða Evrópusáttmála um jafna stöðu kvenna og karla í sveitarfélögum. Sáttmálinn var kynntur fyrir sveitarfélögum í maí 2008 og í kjölfarið hafa Akranes, Akureyri, Mosfellsbær, Hafnarfjörður og Reykjavík undirritað hann. Evrópusáttmáli um jafna stöðu kvenna og karla í sveitarfélögum er gefinn út af Evrópusamtökum sveitarfélaga (CEMR) sem Samband íslenskra sveitarfélaga er aðili að.

Eins og rakið hefur verið hér að framan hafa stjórnvöld staðið fyrir ýmis konar aðgerðum til að vinna að fjölgun kvenna í stjórnámum. Sumt hefur skilað árangri og annað ekki. Reynslan sýnir að áróður, hvatning og umræður geta leitt til þess að konur stigi í meira mæli inn á vettvangi stjórnálanna.

Starfshópurinn leggur til eftirfarandi mögulegar aðgerðir:

Mögulegar aðgerðir:

- 1. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið skipuleggi kynningarstarf og hvatningarátak fyrir því að konur til jafns við karla taki þátt í störfum sveitarstjórna. Í þeim tilgangi gefi ráðuneytið út í samstarfi við félags- og tryggingamálaráðuneytið bækling þar sem nokkrar starfandi konur í sveitarstjórnnum kynni sig og störf sín.**
 - Auglýsingaherferð fylgi í kjölfar útgáfu bæklingins þar sem konur eru hvattar til þátttöku og jákvæð mynd dregin af því að starfa í sveitarstjórnnum.
 - Í auglýsingaherferð í aðdraganda kosninga verði kjósendur hvattir til að kjósa konur.
 - Opinber jákvæð umfjöllun um konur í sveitarstjórnnum, mikilvægi framlags þeirra og samfélagsleg ábyrgð allra íbúa getur skipt máli til að virkja sem flesta til þátttöku.
 - Þátttöku í sveitarstjórnnum þarf að kynna með jákvæðum hætti og kynna starfandi sveitarstjórnarkonur. Danir hafa gert ágætan einfaldan bækling sem getur verið fyrirmynd að slíkum bæklingi.⁵
- 2. Samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytið boði til samráðs með forystufólki úr stjórnmalaflokkunum, í þeim tilgangi að hvetja til jafnræðis meðal kynja í efstu sætum framboðslista og stuðnings við konur í sveitarstjórnnum.**
 - Ráðuneytið getur staðið fyrir fundum með forystufólki úr stjórnmalaflokkunum og hvatt til aðgerða innan flokkanna til að auka hlut kvenna.
 - Bent hefur verið á að þar sem seta í sveitarstjórn sé sjaldnast fullt starf hindri það konur frekar en karla að taka þátt í sveitarstjórnarstarfi. Reynslan sýnir að konur vilja ekki eða hafa síður aðstöðu til að taka að sér “aukavinnu”. Þessu þarf að breyta og þar geta flokkarnir lagt sitt af mörkum t.d. í innra starfi sínu.
- 3. Haldin verði námskeið á vegum samgöngu- og sveitarstjórnarráðuneytisins fyrir konur um þátttöku í sveitarstjórnarstarfi.**
 - Með vel skipulögðu námskeiðahaldi og fræðslustarfi um störf sveitarstjórnarfólks væri möguleiki að ná til og virkja konur til þátttöku. Hugsanlegt er að fleiri konur myndu koma á slík námskeið ef þau væru á vegum opinberra aðila en á vegum stjórnmalaflokka.
 - Með góðri kynningu á starfi sveitarstjórna má ætla að þátttakendur verði tilbúnir til að taka síðar þátt í störfum sveitarstjórna.
 - Ráðuneytið myndi leita samstarfs við aðila víðs vegar um landið til að halda námskeið af þessu tagi.

⁵ Sjá heimasíðuna www.lige.dk

1.1 Nýlegar aðgerðir í Danmörku og Noregi

Leitað var upplýsinga um hvort gripið hafi verið til sérstakra átaksverkefna til að jafna hlut kvenna í sveitarstjórnnum á Norðurlöndum. Þeir aðilar sem fara með jafnréttismál á Norðurlöndunum hafa beint því til stjórnmalaflokkanna að leggja áherslu á sem jöfnust kynjahlutföll á framboðslistum. Sérstakar aðgerðir til að auka hlut kynjanna í sveitarstjórnnum hafa ekki verið áberandi nema í Noregi og Danmörku á undanförunum árum.

Í aðdraganda (2006) norsku sveitarstjórnarkosninganna 2007 var sett af stað áttak til að auka hlut kvenna í norskum sveitarstjórnnum og meðal bæjarstjóra. Ástæðan var lágt hlutfall kvenna í sætum bæjarstjóra (17%) og í sveitarstjórnnum (35,5%). Átakið var samstarfsverkefni átta stjórnmalaflokka og nokkurra hagsmunasamtaka kvenna. Fyrsti hluti átaksins fólst í vali og niðurröðun flokkanna á framboðslista þar sem flokkarnir voru hvattir til að raða konum og körlum á víxl og vera með konur í fyrsta sæti. Þegar niðurröðun var lokið voru 42% kvenna á framboðslistunum og karlar voru í efsta sæti á 70% framboðslistanna. Einnig voru spurningalistar lagðir fyrir starfandi sveitarstjórnarkonur um hvað þyrfti að gera til að koma fleiri konum að og hverjir væru kostir og gallar við að starfa í sveitarstjórn. Þær upplýsingar sem þarna komu fram voru sendar ráðuneyti sveitarstjórnarmála og stóðu vonir þeirra sem stóðu að áttakinu til að tillit yrði tekið til þeirra við gerð nýrra kosningalaga í kjölfar kosninganna.

Til að fá kjósendur til að kjósa konur og margbreytileika var gefið út sérstakt merki, prentaðir bæklingar og settar auglýsingar í helstu dagblöð og tímarit, netkeðjur og greinar birtar um málefnið. Miðlar eins og sjónvarp og netið voru mikið notaðir og lagt upp með að sveitarstjórnir eigi að endurspegla þann fjölbreytileika fólks sem býr í viðkomandi sveitarfélagi og því eigi að kjósa margbreytileikann.

Árangur átaksins var mældur út frá hlut kvenna í niðurstöðum kosninganna en hlutfall bæjarstjóra hækkaði úr 17% í 23% og í sveitarstjórnnum hækkaði hlutfall kvenna úr 35,5% í 37,5%. Úrslit kosninganna viku ekki frá kynjahlutföllum á framboðslistunum jafnvel þótt kjósendur hafi gert sitt til að breyta niðurröðun flokkanna. Framboðslistar flokkanna eru því taldir áhrifamestir til nauðsynlegra breytinga á kynjahallanum og umboðsskrifstofa jafnréttismála telur að Noregur verði að setja reglur um jafnt kynjahlutfall á framboðslistum ella séu þeir ekki gildir. Listarnir eiga að vera fléttulistar og flokkarnir hvattir eindregið til að setja konur í efsta sæti lista (50% framboðslista hvers flokks ætti að vera með konum í efsta sæti). Upplýsingar um áttakið má finna á heimasíðunni www.bevisstvalg.no og getur líklega nýst Jafnréttisstofu í sinni vinnu skv. áðurnefndri þingsályktunartillögu um aðgerðir til að auka hlut kvenna í sveitarstjórnnum.

Í kjölfar sveitarstjórnarkosninganna 2007 ákvað norskur sveitarstjórnarráðherrann að hrinda af stað áttaki sem er kallað *Utstillingsvindue for kvinner i lokalpolitikken*⁶ og er sagt nánar frá því í 3. kafla þessarar greinargerðar.

Skrifstofa jafnréttismála Dana gaf út bækling á árið 2008, þar sem konur sem starfa í sveitarstjórnnum segja frá reynslu sinni af starfinu. Í dag eru 27% sveitarstjórnarfulltrúa konur í Danmörku og 7 af 98 borgarstjórnnum eru konur. Á alþjóðlegum baráttudegi kvenna 8. mars 2009 var þessum bæklingi haldið á lofti og blásið til ráðstefnu um konur í stjórnmalum, hindranir og ögranir sem mæta konum í stjórnmalastarfi. Starfshópurinn leggur til útgáfu sambærilegs bæklings.

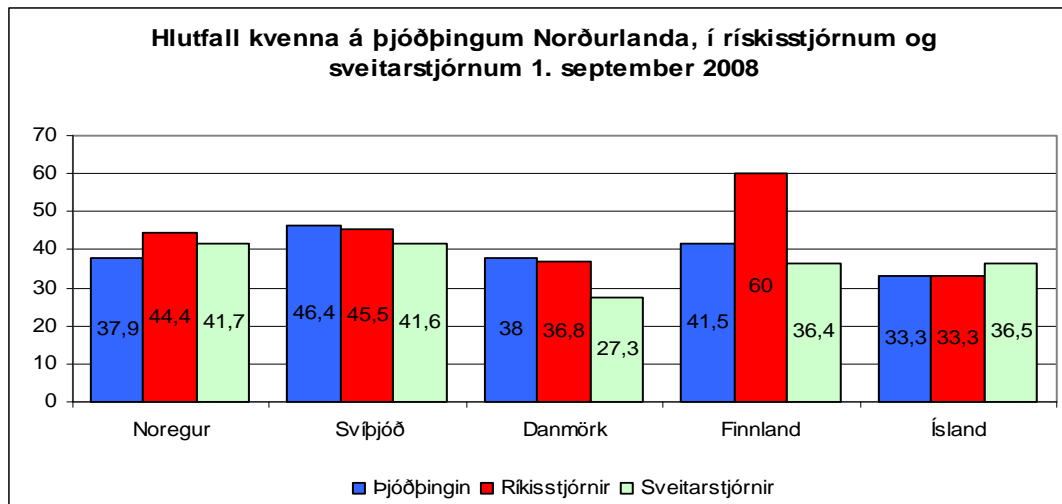
⁶ Utstillingsvindue for kvinner i lokalpolitikken. www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/valg-og-demokrati/utstillingsvindauge-for-kvinner-i-lokalp

2. kafli Kynjakvótar

Kvótafyrirkomulag við uppröðun á framboðslistum er bæði gamalt og nýtt stef í jafnréttisbaráttunni. Á undanförunum árum hefur umræða um kvóta tekið nýja stefnu og margt sem bendir til þess að neikvæð viðhorf í þeirra garð séu ekki eins víðtæk og sterk og áður. Margir telja að kvótar og aðrar markvissar aðgerðir sem stjórnmalaflokkar beittu við röðun á framboðslista vegna Alþingiskosninga í apríl 2009 hafi haft áhrif á fjölgun kvenna en þá urðu konur 43% þingmanna og 42% ráðherra. Þrír af fjórum stærstu stjórnmalaflokkum landsins nota kvóta og/eða fléttulista við röðun á framboðslista sem getur leitt til tilfærslna eftir prófkjör/forval ef því er að skipta. Úrslit síðustu Alþingiskosninga skipaði Íslandi í fremstu röð í heimi hvað varðar hlutfall kvenna á þjóðþingum og er Ísland í fjórða sæti á eftir Rwanda, Svíþjóð og Kúbu.⁷ Í starfshópnum komu fram skiptar skoðanir um gagnsemi kvóta við uppröðun á framboðslista og hversu langt t.d. stjórnvöld ættu að ganga í lögþvinguðum aðgerðum í þessu sambandi.

Mikilvægt er að hafa í huga að til eru nokkrar aðferðir við að beita kvóta, en algengastur er þó svo kallaður fulltrúakvóti þar sem kveðið er á um að ákveðið hlutfall kynja í tilteknum hópi s.s. á framboðslistum. Kvóta af þessari gerð má finna í lögum nokkurra ríkja og svo í starfsreglum stjórnmalaflokka bæði hérlendis og erlendis.⁸ Hér á landi eru t.d. ákvæði um kynjakvóta í opinberum nefndum og ráðum í jafnréttislögum. Undanfarin ár hefur orðið til ný tegund af kvóta sem kalla má “frátekin sæti” fyrir konur. Þessa leið hafa Afríkuríki og nokkur ný ríki Austur Evrópu valið að fara.⁹ Þá má minna á kynhlutlausu kvótana þar sem kveðið er á um að það skuli ekki vera meira eða minna en ákveðið hlutfall af hvoru kyni í tilteknum hópi.

Norðurlöndin hafa ávallt verið í fararbroddi hvað varðar hátt hlutfall kvenna meðal kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnnum. Ísland hefur þar til nú verið eftirbátur Norðurlandþjóða a.m.k. hvað varðar hlut kvenna á þjóðþingum og í ríkisstjórn. Í sveitarstjórnnum á Norðurlöndum er meira jafnræði.



⁷ Inter-Parliamentary Union, 2009

⁸ Sbr. Sex-disaggregated statistic on the participation of women and men in political and public decision making in Council of Europe member states.

⁹ Heimaíðan (www.quotaproject.org).

Norðurlandþjóðirnar hafa ekki ákvæði um kvóta í kosningalögum en hins vegar hafa norrænir stjórnsmálaflakkar um langan tíma raðað á framboðslista með kvótafyrirkomulagi.

Fyrirverandi forseti sænska þingsins, Birgitta Dahl, mælir með kvóta í lagasetningu sem aðferð til að fjölga konum, en aðeins þegar búið er að undirbúa jarðveginn og gera konum kleift að taka þátt í stjórnámálum t.d. með aukinni menntun, fjölbreyttari atvinnuþátttöku og ekki síst viðhorfsbreytingum hjá stofnunum, samtökum og almenningi að þá geti verið þörf á kvóta til að ryðja úr vegi síðustu hindrununum.¹⁰

Rökin með og á móti kynjakvótum eru margvísleg og eru hér talin upp nokkur þeirra.

Með:

- Kvótar er ekki mismunur heldur leið til að jafna það sem er ójafnt fyrir - þ.e. leiðrétt misrétti.
- Kvótar skapa möguleika á að fleiri en ein kona nái kjöri.
- Konur eiga rétt á sömu tækifærum til þátttöku og áhrifa.
- Reynsla kvenna er nauðsynleg í stjórnámálum.
- Aðeins konur geta talað fyrir sjónarmiðum kvenna.
- Konur eru jafnhæfar körlum en reynsla þeirra og þekking er metin minna en karla.
- Kvótar mismuna ekki einstaka körlum heldu koma í veg fyrir að aðeins karlar hljóti kosningu og gefa kjósendum tækifæri á að velja konur.
- Kynjakvótar mæta andstöðu í byrjun en afstaðan breytist í tímanna rás.
- Alþjóðasamningar og yfirlýsingar styðja og jafnvel hvetja til notkunar kvóta.
- Hvernig er hægt að réttlæta að karlar skipi 80% þingsæta í heiminum?

Á móti:

- Kynjakvótar eru andstæða jafnréttis því þeir veita konum forréttindi.
- Val á frambjóðendum á að byggjast á hugmyndafræði og afstöðu til mála ekki kyni.
- Kynjakvótar eru ólýðræðislegir þar sem þeir geta takmarkað og jafnvel farið gegn vilja kjóсандans.
- Kynjakvótar gefa til kynna að einstaklingur sé valinn vegna kynferðis ekki vegna hæfni.
- Konur vilja ekki ná kjöri bara vegna þess að þær eru konur.
- Krafa um kynjakvóta bendir til átaka innan flokks.
- Kynjakvótar kalla fram kröfur um kvóta fyrir aðra hópa.

Hægt er að kynna sér umræðuna um kynjakvóta enn frekar með því að skoða heimasíðuna *Global Database of Quotas for Women* (www.quotaproject.org). Ritstjóri síðunnar er danska fræðikonan Drude Dahlerup sem er vel þekkt hér á landi. Þar kemur m.a. fram að kynjakvótar hafa verið felldir inn í stjórnarskrár, kosningalöggjöf eða lög um starfsemi stjórnsmálaflakka í mun meira mæli en ætla má. Fram kemur að fleiri og fleiri ríki hafi farið þá leið til að auka hlut kvenna í stjórnámálum, sbr. umfjöllun um kynjakvóta og lagasetningu hér að framan.

2.1 Lagaákvæði um kynjakvóta

Í lögum um jafnan rétt og stöðu kvenna og karla nr. 10/2008, segir í 15. gr.:

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. Þetta

¹⁰ Increasing Women's Political Representation: New Trends in Gender Quotas, Drude Dahlerup, 2005, bls. 143.

gildir einnig um stjórnir opinberra hlutafélaga og fyrirtækja sem ríki eða sveitarfélag er aðaleigandi að.

Það eru því fordæmi fyrir því að stjórnvöld hér á landi setji sér reglur um beitingu kynjakvóta. Eins og fram kom hér að framan þá komu fram efasemdir í hópnum um gagnsemi þess almennt að setja ákvæði í lög um kynjakvóta.

Samkvæmt upplýsingum sem miðast við árið 2005 hafa 40 þjóðríki sett ákvæði um kynjakvóta ýmist í kosningalög eða stjórnarskrár.¹¹ Þetta eru fyrst og fremst ríki í Afríku, Suður-Ameríku og Asíu. Aðeins fimm Evrópuríki voru í þessum hópi það ár. Samkvæmt skýrslu Evrópuráðsins sem miðast við 1. september 2008 eru 12 aðildarríki ráðsins búin að lögfesta ýmsar útgáfur af kynjakvóta.¹² Samkvæmt sömu heimild (bls. 45) eru færri ríki með sambærileg ákvæði í lögum um kosningar til sveitarstjórna eða samtals níu.

Lagasetning sem þessi hefur m.a haft þau áhrif að Argentína, Rwanda og Suður-Afríka keppa nú við Norðurlandþjóðirnar um hæst hlutfall kvenna meðal kjörinna fulltrúa á þjóðþingum. Kynjakvótarnir eru ekki allir eins, sbr. það sem áður hefur komið fram um mismunandi kvóta. Ýmist er um að ræða ákveðið hlutfall eða ákveðinn fjölda sæta og árangurinn er allt frá því að vera um 49% í Rwanda (30% ákvæði) niður í 5,5% í Jórdaníu þar sem konum er úthlutað sex sætum. Að mati fræðikonunnar Drude Dahlerup er ýmislegt sem styður þá skoðun að það sé auðveldara að koma á kvótum í “nýrri” stjórnskipan en gamalli þar sem valdasætin eru frátekin og að með lagasetningu megi koma í veg fyrir átök milli nýja tímans og þess gamla. Þá er að hennar mati auðveldara að beita lagasetningu ef kosið er hlutfallskosningum. En þó er mikilvægt að það komi fram að kvóti dugar ekki einn og sér. Ákvæði um 30% hlut kvenna á framboðlistum dugar ekki ef þær eru allar í neðstu sætum listans og ná því ekki kjöri. Því hafa verið þróaðar nýjar kvótaleiðir, t.d. rennilásalistar þar sem kveðið er á um að konur og karlar skiptist á í röðun eða ákvæði um að í tveimur efstu sætum lista skuli vera bæði karl og kona (sbr. Belgía, en þar gilda slík ákvæði bæði í sveitarstjórnar- og þingskosningum) eða einn af þremur efstu framboðendum skuli vera kona (Írak).¹³ Dæmi munu vera um viðurlög s.s. að heimila ekki framboðslista ef hann uppfyllir ekki skilyrði um hlut kynjanna (Belgía) og svo fjársektir (Frakkland og Króatía).

Að lokum má benda á að í kjölfar átaksverkefnisins *Kryss en kvinne! Stem mangfold!* sem norskri umboðsmaður jafnréttismála stóð fyrir í aðdraganda sveitarstjórnarkosninganna 2007 sendi hann tillögu til norska sveitarstjórnarráðherra og lagði til eftirfarandi (í lauslegri þýðingu):¹⁴

- Til að framboðslisti verði samþykktur verða kona og karl að skipa annað hvert sæti á öllum listanum.
- Auk þess verði skorað á stjórnmalaflokka að þeir hlutist til um að jafnt hlutfall kvenna og karla verði í efstu sætum listanna á landsvísu.

Starfshópurinn ræddi ýmsa möguleika á lagsetningum en vill tilgreina þrjár mögulegar aðgerðir þar sem beitt yrði lagsetningu til að ná fram markmiðinu:

¹¹ D. Dahlerup - bls. 145

¹² Skýrsla jafnréttisnefndar Evrópuráðsins, bl.s 19

¹³ Drude Dahlerup, bls. 145 - 147

¹⁴ Report – short English version. Júní 2009. Campaign ahead of municipal elections in Norway 2007. *Vote Women! Vote Diversity.* Likestillings- og diskrimineringsombudet. Heimasíða www.bevisstvalg.no

Mögulegar aðgerðir

1. Ekki verði heimilt að setja fram framboðslista nema jafnt hlutfall sé milli kynja á listanum.

- Stjórnmalaflokkar eru meginfarvegur pólitískrar þátttöku og mjög brýnt að jafnréttissjónarmið séu höfð að leiðarljósi í innra starfi flokkanna. Flokkarnir bera ábyrgð á skipan framboðslista og geta þar af leiðandi haft mikil áhrif á hlut kvenna í sveitarstjórnnum.
- Með lagasetningu um hlutfall kynja á framboðslistum er stjórnmalaflokkum ekki heimilt að bjóða fram lista nema jafnt hlutfall kynja verði á listanum.
- Ef frumvarp um persónukjör verður samþykkt þyrfti að tilgreina að hlutfallið ætti við báða hluta listans (raðaða og óraðaða). Með þessu móti yrði tryggt að kjósendur hefðu um sama fjölda karla og kvenna að velja á efri hluta framboðslista.

Þessi leið gengur hvað lengst í því að leggja skyldur á flokkana og er af sumum talin nauðsynleg til að tryggja jafnan hlut kynjanna.

Tilbrigði við þessa leið gæti verið:

- Ráðuneyti sveitarstjórnarmála getur hvatt flokka til að setja sér skýrar reglur sem leiði til jafns hlutfalls kynja á framboðslistum og að þeir noti t.d. svokallaða “rennilásaaðferð”¹⁵ við uppstillingu á lista þar sem þeir raði fólki á lista. Ráðuneytið gæti þannig beint tilmælum til stjórnmalaflokkanna varðandi uppstillingar á framboðslista.

2. Ef bornir eru fram raðaðir framboðslistar verði fyrstu tvö sætin skipuð konu og karli (karli og konu). Jafnframt verði skilyrði að jafnt hlutfall kynja sé á framboðslistanum.

- Flokkar verði skyldaðir til að setja karl og konu í tvö efstu sætin, auk þess sem jafnt hlutfall kynja verður að vera á listanum til að hann teljist gildur.
- Með þessu móti yrði a.m.k. tryggt að bæði kynin eigi fulltrúa í efstu sætum framboðslista.

Það sama á við og hér að ofan að þessi leið gengur hvað lengst í því að leggja skyldur á flokkana og er af sumum talin nauðsynleg til að tryggja jafnan hlut kynjanna.

Tilbrigði við þessa leið gæti verið

- Að stjórnmalaflokkar og framboðshreyfingar verði hvött til að nota 2+2 regluna við röðun á framboðslista, þ.e. paraða röðun sem tryggir jafnan hlut kynja í ákveðnum fjölda efstu sæta (t.d. 4 efstu eða 6 efstu sætin).

3. Í sveitarstjórn skal vera a.m.k. 40/60% hlutfall milli kynja

- Með lagaboði yrði skilyrði að sveitarstjórn væri skipuð sem jafnast konum og körlum. Ef skipanin uppfyllti ekki þessi skilyrði teldist sveitarstjórnin ekki starfhæf.
- Útfærslu á framkvæmd ákvæðis af þessu tagi þyrfti að skoða ítarlega. Ekki er vitað hvort sambærilegt ákvæði er til í lögum annarra þjóðríkja.

¹⁵ Hér er átt við að kona og karl skiptist á í röðun í sæti niður listann

Efasemdir komu fram í hópnum um réttmæti þess að breyta niðurstöðum kosninga ef ekki næst rétt hlutfall kynja í sveitarstjórninni.

2.2 Einkynja sveitarstjórnir

Ekki hefur tekist að útrýma því sem kalla má einkynja sveitarstjórnir hér á landi. Slík samsetning er alger andstæða lýðræðis. Starfshópurinn ræddi hvort ætti að setja í lög ákvæði sem bannaði einkynja sveitarstjórnir. Ekki er vitneskja um að álíka ákvæði hafi verið sett í lög í öðrum löndum. Eftir kosningarnar 2006 voru fimm sveitarstjórnir einkynja, þ.e. þar sitja einungis karlar. Þetta eru allt fámennir hreppar þó svo að í tveimur þeirra hafi þá búið um og yfir 500 íbúar. Í fjórum af þessum fimm sveitarfélögum var kosið óhlutbundnum kosningum.

Mögulegar aðgerðir

1. Ekki er heimilt að í sveitarstjórn sitji aðeins annað kynið.

- Ef sú staða blasir við í sveitarstjórn að aðeins annað kynið eigi þar fulltrúa þarf að vera heimilt og skylt að grípa til ráðstafana þannig að ekki verði um “einkynja” sveitarstjórn að ræða.
- Með vísan til lýðræðissjónarmiða er það ekki talið eðlilegt að í sveitarstjórnnum sitji aðeins fulltrúar annars kynsins.

2.3 Áhrif persónukjörs

Frumvarp um persónukjör í sveitarstjórnarkosningum var lagt fram á sumarpingi og kom það til umfjöllunar á fundum starfshópsins án þess þó að afstaða væri tekin frumvarpsins.¹⁶

Í greinargerð með frumvarpinu bls. 3 segir: “*Markmið persónukjörs er efling lýðræðis. Með persónukjöri eru áhrif kjósenda á það hvaða einstaklingar fá umboð þeirra til setu á Alþingi eða í sveitarstjórnnum aukin um leið og dregið er úr áhrifum flokkanna. Má í því samhengi segja að persónukjör dragi úr flokksræði eða möguleikum flokkanna til að ákveða sjálfir hvaða fulltrúar þeirra nái kjöri í kosningum.*”

Rætt var um áhrif persónukjörs á vilja fólks til að bjóða sig fram og þá sérstaklega í minni sveitarfélögum. Með persónukjöri verður t.d. ekki ljóst fyrr en að kosningum loknum hvort frambjóðandi tekur sæti í sveitarstjórn eða ekki og getur sú óvissa haft áhrif á vilja fólks til að bjóða sig fram. Í greinargerð með frumvarpinu er tekið fram að umdeilt sé (bls.17) hvaða áhrif persónukjör hafi á kynjahlutföll í stjórnámálum og jafnframt að slík framkvæmd útiloki að flokkar geti beitt aðferðum eins og kvótum eða fléttulistum við röðun á framboðslista. En að sjálfsgöðu geti flokkar tryggt jafnt hlutfall frambjóðenda fyrir kjósendur að velja á milli. Þá er jafnframt bent á að persónukjör sé viðhaft í einhverjum mæli við þingkosningar í Danmörku, Finnlandi og Svíþjóð og þar sé hlutur kvenna á þjóðþingum með því hæsta í heimi. Ekki er sérstaklega fjallað um sveitarstjórnir og hlutfall kvenna í greinargerð með frumvarpinu.

Samkvæmt greinargerðinni er fyrirmyndin að kosningafyrirkomulaginu sótt til Írlands og má geta þess hér að þar er hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum tæp 18%. Einnig má benda á að í Noregi og Svíþjóð er hlutfall

¹⁶ Frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998, með síðari breytingum.

kvemma í sveitarstjórnnum tiltölulega hátt og persónukjör viðhaft að hluta til, en þar hafa flokkar töluverð áhrif á hvaða fulltrúar ná kjöri þar sem þeir leggja fram raðaða lista í kosningum. Það kerfi sem lagt er til í frumvarpinu býður ekki upp á slíka möguleika.

Í umfjöllun um persónukjör er gjarnan vísað til prófkjara og reynslu af þeim. Margir telja að prófkjör séu konum óhagstæð í eðli sínu og kom sú skoðun vissulega fram í starfshópnum. Rétt er að geta einnar nýlegrar íslenskrar rannsóknar þar sem niðurstöður benda til að konum gangi ekki verr en körlum sé tillit tekið til í hvaða sæti þær buðu sig fram.¹⁷ Starfshópurinn telur hins vegar að í ljósi reynslunnar af prófkjörum og að fram komið frumvarp um persónukjör takmarkar áhrif flokkanna á röðun á lista, þurfi að skoða áhrif persónukjörs ítarlega og samþykkti eftirfarandi bókun á fundi 25. júní s.l.:

“Starfshópurinn ræddi persónukjör frá ýmsum sjónarhornum og vill leggja þunga áherslu á að það verði að meta allar tillögur um breytingar út frá jafnréttissjónarmiðum m.a. í ljósi þess að kannanir og önnur vitneskja sem er til staðar um áhrif persónukjörs frá öðrum löndum ber ekki saman um áhrif þeirra á stöðu kvemma.”

Þá lagði starfshópurinn áherslu á að skoðað verði hvernig hægt er að byggja einhvers konar öryggisnet inn í kerfið og ekki síst að jafnréttissjónarmið verði að vera mikilvægur hluti umræðunnar um aukið lýðræði og persónukjör.

Mögulegar aðgerðir

1. Standa fyrir hvatningarherferð um að kjósendur allra flokka setji konur í efstu sæti lista.

- Að því gefnu að persónukjör verði viðhaft í sveitarstjórnarkosningum vorið 2010 er slík hvatningaherferð möguleg aðgerð, hvort sem er af hendi stjórnvalda, stjórnmalaflokka eða annarra hreyfinga. Fyrirmynd að slíkum herferðum má sækja til Norðurlanda til að mynda Noregs en þar hefur þessi leið verið farin.

Hugmyndir starfshópsins um lagasetningar hvað varðar jafnt hlutfall kynja á framboðslistum, hlutfall kynja í sveitarstjórnnum og bann við einkynja sveitarstjórnnum eiga einnig við sem mögulegar aðgerðir ef persónukjör verður viðhaft í kosningum.

¹⁷ Framboð eða eftirspurn? Árangur kvemma í prófkjörum flokkanna. Indriði H. Indriðason og Ásdís Jóna Sigurjónsdóttir. Stjórnmal og stjórnsýsla, Veftímarit, 2. tbl. 4. árg. 2008.

3. kafli Starfsumhverfi sveitarstjórnarfólks

Í starfshópinum voru skipaðir einstaklingar sem búa yfir mikilli reynslu af starfi í sveitarstjórnnum, bæði stórum og smáum og var mikið rætt um starfsumhverfi sveitarstjórnarfulltrúa. Þar sem umræða um þverrandi traust almennings á stofnunum samfélagsins hefur verið í brennidepli eftir atburði undanfarins árs var mikið rætt um ímynd sveitarstjórnarstigsins. Niðurstöður rannsókna prófessors Gunnars Helga Kristinssonar þar sem hann fjallar um hlutverk sveitarfélaga í endurnýjun lýðræðis eftir hrun benda til þess að almenningur beri töluvert traust til sinna sveitarstjórna þar sem um 60% svarenda segjast bera mikið traust til sveitarstjórnar.¹⁸ Hér er byggt á gögnum rannsókna í 22 stærstu sveitarfélögum landsins.

Það hafa ekki verið gerðar rannsóknir sem neinu nemur á starfsaðstæðum sveitarstjórnarmanna hér á landi. Niðurstöður viðhorfskönnunar frá árinu 1999¹⁹ á stöðu og viðhorfum kvenna sem sátu í sveitarstjórnnum á kjörtímabilinu 1996-2000 benda til þess að konur haldi ekki út mörg kjörtímabil í sveitarstjórnnum. Sú staðreynd að 79% þeirra kvenna sem tóku þátt í könnuninni sögðust ekki ætla að gefa kost á sér aftur vakti mikla athygli á sínum tíma. Meginskýringuna á ákvörðun sinni sögðu konurnar vera tímaleysi og jafnframt kom óánægja með starfshætti í sveitarstjórnnum skýrt fram. Sömuleiðis benda tölur til þess að meiri endurnýjun sé í hópi kvenna en karla í sveitarstjórnnum á yfirstandandi kjörtímabili, þ.e. 2006-2010. Hlutfall “nýrra” kvenna í sveitarstjórnnum er 70% af heildarfjölda kvenna í sveitarstjórnnum á meðan hlutfall “nýrra karla” í sveitarstjórn er 47% af heildarfjölda karla (sbr. mynd 12 í viðauka I).

Árið 1988 út bókinn *Nú er kominn tími til. Leiðarvísir fyrir konur í stjórnámálum*.²⁰ Bróðurpartur þeirrar bókar fjallar um vinnuáætlun kvenna í heimi stjórnámálanna. Þar eru m.a. talin upp skilyrði sem þurfa að vera fyrir hendi til að konur geti sinnt þar trúnaðarstörfum. Eigi sveitarstjórnarfulltrúi að geta sinnt starfi sínu vel þurfi:

- að vera hægt að sækja fundi án þess að það rekist um of á við atvinnu og fjölskyldu
- að það verði að vera hægt að undirbúa sig
- að það verði að vera hægt að hafa áhrif, ekki bara sitja í sætinu

Að mati starfshópsins á þetta enn við 20 árum eftir að þessi skilyrði voru sett fram.

Á landsfundi jafnréttisnefnda sveitarfélaga sem fram fór á Ísafirði í september 2009 var staða kvenna í sveitarstjórnnum rædd og starfsumhverfi sveitarstjórnarfólks. Fundinn sat starfsfólks á sveitarstjórnarstigi, sveitarstjórnarfulltrúar og annað áhugafólk um jafnrétti í sveitarfélögum. Starfsumhverfi sveitarstjórnarfólks var rætt í tengslum við áhuga kvenna á að bjóða sig fram til sveitarstjórnarstarfa. Í ljós kom að frekar en að fjölga kjörnum fulltrúum í samræmi við það sem tíðkast á hinum Norðurlöndunum vildi fólk gera starf sveitarstjórnarmanna að fullu starfi. Fulltrúar í borgarstjórn eru í fullu starfi en sú tilhögun hefur ekki verið tekin upp í öðrum sveitarfélögum. Fundartími var mikið til umræðu á landsfundinum og í ljós kom að í Reykjavík er mikil áhersla lögð á að hafa fundi á dagvinnutíma og frekar en að vera með fundi eftir þann tíma er reynt að nýta hádegið. Þannig að það er greinilega viðleitni til að gera starfið fjölskylduvænt. Störf kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa eru ærin og munu aukast á næstu árum og því óhjákvæmilegt að endurskoða starfsumhverfi og kjör þeirra.

¹⁸Fyrirlestur haldinn á málþingi um lýðræðismál sveitarfélaga haldinn 19. ágúst 2009 (http://www.samband.is/files/Gunnar%20Helgi_1395324113.pdf)

¹⁹Könnun á stöðu og viðhorfum kvenna í sveitarstjórnnum, Jafnréttisráð 2000.

²⁰Nú er kominn tími til – leiðarvísir fyrir konur í stjórnámálum. Drude Dahlerup, 1988. Ráðherranefnd Norðurlandaráðs.

Í sveitarstjórnarlögum er kveðið á um þóknun til handa sveitarstjórnarmönnum fyrir störf þeirra og útlagðan ferðakostnað (35. gr.) annað ekki. Í samanburði við norræna löggjöf um kjör sveitarstjórnarfulltrúa er þetta ákvæði frekar takmarkað en þar eru mun víðtækari ákvæði um rétt þeirra til leyfis frá störfum sem og um greiðslur. Í dönskum og sænskum lögum eru einnig ákvæði um rétt til greiðslu fyrir gæslu barna og greiðslu álags vegna barna undir 10 ára aldri.²¹

Þau atriði sem bar helst á góma í umræðu starfshópsins varðandi hindranir í starfsumhverfi voru m.a.:

- vinnutíminn – flestir fundir haldnir seinni hluta dags eða að kvöldi
- fjarvera frá annarri vinnu – viðhorf vinnuveitenda
- ekki auðvelt að samræma þátttöku í sveitarstjórnnum og flokksstarfi við fjölskyldulíf
- kjörin mjög léleg – að mestu sjálfboðaliðastarf
- neikvætt viðhorf almennings til sveitarstjórna

Ofangreind atriði eru þau sömu og rædd voru á landsfundi jafnréttisnefnda á Ísafirði.

Eins og fram hefur komið kynnti hópurinn sér átaksverkefni norska sveitarstjórnarráðherrans *Utstillingsvindue for kvinner i lokalpolitikken*²² en því var ýtt úr vör eftir kosningar til sveitarstjórna í Noregi árið 2007. Ráðherra sveitarstjórnarmála valdi þá leið að auglýsa styrki og/eða framlög til sveitarfélaga sem vildu vinna að sérstökum átaksverkefnum sem hefðu að markmiði að fjölga konum í sveitarstjórnnum sem og að fjölga bæjar-/sveitarstjórum. Verkefnið sem sótt var um og fengu úthlutun beindust fyrst og fremst að starfsaðstæðum kjörinna fulltrúa, að skapa tengsla- og stuðningsnet fyrir konur sem starfa í eða vilja starfa í sveitarstjórnnum og hvatningu til að taka þátt.

3.1 Fulltrúafjöldi í sveitarstjórnnum

Samhliða fækkun sveitarfélaga hefur kjörnum fulltrúum í sveitarstjórnnum í heild fækkað. Til viðmiðunar má líta til ársins 1998 en þá voru sveitarfélögin 124 og kjörnir fulltrúar 756. Í kosningunum 2006 voru sveitarfélögin 79 og kjörnir fulltrúar 529.²³ Rök fyrir sameiningu sveitarfélaga sem oft heyrast er að þá sparist umtalsverðar upphæðir í launum og greiðslum til kjörinna fulltrúa fyrir störf í sveitarstjórn og öðrum nefndum og ráðum.

Í kjölfar efnahagshrunsins haustið 2008 hefur krafan um aukið lýðræði og meiri þátttöku í samfélaginu öllu verið hávær. Hún hefur einnig beinst að sveitarstjórnarstiginu. Á vegum Sambands íslenskra sveitarfélaga starfar lýðræðishópur sem hefur rætt og kynnt ýmsar hugmyndir um aukið lýðræði í sveitarfélögum sem geti leitt til eflingar sveitarstjórnarstigsins. Fjölgun fulltrúa í sveitarstjórnnum er ein þeirra leiða sem kynntar voru á málþingi lýðræðishóps sambandsins í haust.

Fulltrúafjöldi í sveitarstjórnnum landsins er ákveðinn í 12. gr. sveitarstjórnarlaga og miðast við íbúafjölda og getur minnstur verið 3 aðalfulltrúar og mestur 27 fulltrúar. Samkvæmt lögum gæti borgarstjórn Reykjavíkur t.d. verið skipuð 27 fulltrúum en hún hefur sjálf valið að fylgja lágmarki miðað við ákvæði laga um íbúafjölda eða 15 fulltrúa.

Ef horft er til Norðurlanda kemur í ljós að þar er fulltrúafjöldi í sveitarstjórnnum töluvert meiri en hér, þ.e. ef miðað er við fólksfjölda í sveitarfélagi. Sem dæmi hefur verið nefnt að ef Hafnarfjörður með rúmlega 26 þúsund í búa og 11 kjörna bæjarfulltrúa væri í Noregi væru bæjarfulltrúarnir 27, ef Hafnarfjörður væri í

²¹ M.a. byggt á upplýsingum frá starfsmanni Sambands íslenskra sveitarfélaga.

²² *Utstillingsvindue for kvinner i lokalpolitikken*. www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/valg-og-demokrati/utstillingsvindaug-for-kvinner-i-lokalp

²³ Sjá mynd 2 í viðauka I.

Svíþjóð væru þeir 43 og loks í ef Hafnarfjörður væri í Danmörku væru þeir 19.²⁴ Benda má á að í Noregi og Svíþjóð eru konur um 45% fulltrúa í sveitarstjórnrum. (sbr. töflu á bls. 12 í greinargerð.)

Stefna um eflingu sveitarstjórnarstigsins felur í sér kröfu um sameiningu sveitarfélaga og þá um leið landfræðilega stækkun þeirra og ekki síður aukin verkefni. Stærri sveitarfélög geta kallað á breytta og umfangsmeiri stjórnslu sem hefur þá jafnframt áhrif á vinnuframlag og kröfur til kjörinna fulltrúa. Hve margir fulltrúar eiga að sinna þeim verkum í hverju tilfelli fyrir sig hefur áhrif á vinnuálag þeirra og starfsaðstæður.

Með tilliti til umræðna í starfshópnum og ekki síður á fyrrnefndum landsfundi jafnréttisnefnda, um áhrif starfsaðstæðna og starfskjara á vilja kvenna til að taka þátt í sveitarstjórnnum er ástæða til að skoða nánar hvort fjölgun kjörinna fulltrúa geti verið leið til að auka hlut kvenna í sveitarstjórnnum. Starfshópurinn veit ekki til þess að þessu sjónarmiði hafi verið gefinn mikill gaumur í umræðunni um aukið lýðræði og eflingu sveitarstjórnarstigsins en hvetur til þess að svo verði gert.

Mögulegar aðgerðir

1. Taka tillit til fjölskyldufólks við skipulagningu funda - t.d. fundartíma o.fl.

- Síðdegisfundir og vinnuframlag utan hefðbundins vinnutíma getur fælt fólk frá þátttöku í sveitarstjórnnum og ekki síst konur. Breyting á skipulagi og bætt starfsumhverfi sveitarstjórnarfólks gæti leitt til þess að konur væru viljugri til að gefa kost á sér til starfa.
- Konur búa frekar en karlar við tvöfalt vinnuálag utan stjórnmalastarfanna.

2. Kynna starf í sveitarstjórn með jákvæðum hætti, t.d. fyrir ungu fólki í sveitarfélaginu og ekki síst ungum konum.

- Æskilegt er að koma fræðslu og umræðu inn í framhaldsskólana og jafnvel elstu bekki grunnskólans og þá jafnvel inn í námsskrár svo öruggt sé að allir sitji við sama borð í umræðunni með allt landið í huga.

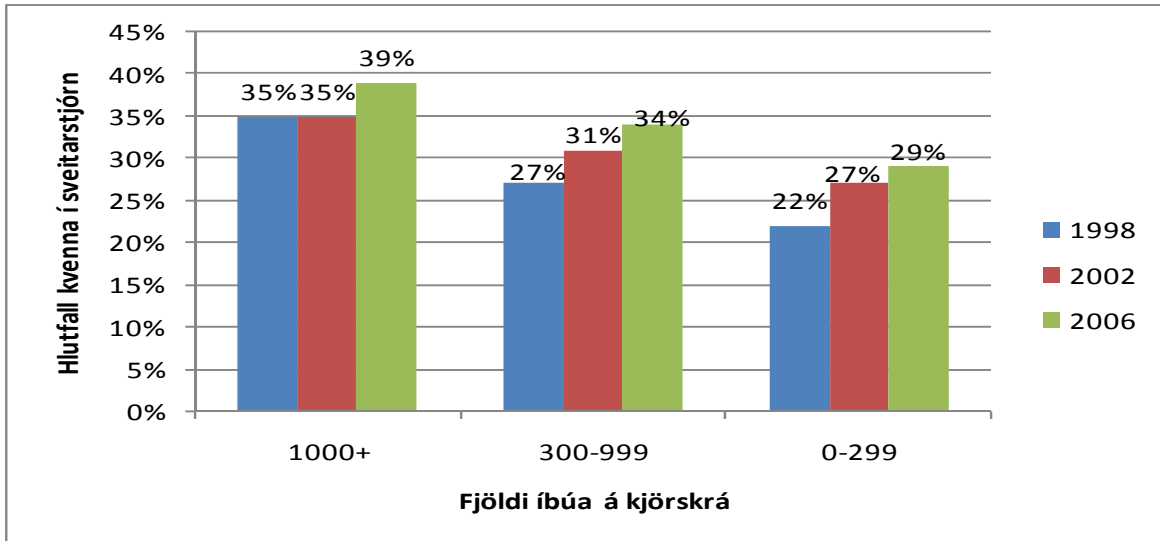
3. Ráðuneytið og Samband íslenskra sveitarfélaga skipi starfshóp til að kanna starfsumhverfi og starfskjör kjörinna fulltrúa í sveitastjórn.

- Í kjölfar stefnu ríkisstjórnarinnar um eflingu sveitarstjórnarstigsins og flutning verkefna frá ríki til sveitarfélaga verði kannað hvaða áhrif sú breyting hefur á starfsumhverfi og kjör sveitarstjórnarmanna.
- Sameining sveitarfélaga hefur í för með sér umfangsmeiri verkefni kjörinna fulltrúa og því verði kannað hvaða áhrif þær sameiningar sem þegar hafa átt sér stað hafa haft á hlut kvenna í sveitarstjórnnum.
- Kannað verði hvernig ákvörðunum um kjör sveitarstjórnarmanna verði best fyrirkomið og þau metin til launa eins og önnur störf.
- Kannað verði hvort þurfi að festa í lög ákvæði um starfsumhverfi kjörinna sveitarstjórnarmanna sbr. Norðurlöndin.

²⁴ Málþing lýðræðishóps Sambandsins, haldið 19. ágúst 2009. Erindi Gunnars Helga Kristinssonar prófessors. www.samband.is/throunar-og-althjodasvid/throunar-og-althjodasvid/lydraedi-i-sveitarfelogum/

3.2 Fámenn sveitarfélög og hlutur kvenna í sveitarstjórnnum

Allar tölulegar heimildir benda til að konur eigi erfiðara uppdráttar í fámennum sveitarfélögum og þá sérstaklega sveitarfélögum með færri en 300 íbúum. Leiða má líkum að því að sérstaklega þurfi að hvetja konur í fámennum sveitarfélögum til þátttöku í sveitarstjórnarmálum.



Kosningaformið hefur að líkindum nokkur áhrif á möguleika kvenna til að komast til áhrifa í sveitarfélögum, en kosið var óbundinni kosningu í 19 sveitarfélögum í sveitarstjórnarkosningunum 2006 og var hlutfall kvenna í þeim sveitarstjórnnum aðeins um 25,5%.

Niðurstöður rannsóknar Ólafs Þ. Harðarsonar, prófessors á kosningunum 1998²⁵ gefa vísbendingar um að stærð og staðsetning sveitarfélaga skipti máli hvað varðar kynjaskiptingu kjörinna fulltrúa í sveitarstjórnarkosningum, þannig að konum vegni verr en körlum í minni sveitarfélögum á landsbyggðinni. Þess ber þó að geta að þessi niðurstaða er ekki algild.

Ef konum vegnar betur í stærri sveitarfélögum ætti stækkun sveitarfélaga í kjölfar sameiningar að leiða til betra hlutfalls kvenna í sveitarstjórnnum í nýjum sameinuðum sveitarfélögum. Samkvæmt athugun sem Jafnréttisstofa og félagsmálaráðuneytið²⁶ gerðu eru reyndar dæmi um bæði fækkun og fjölgun kvenna í sveitarstjórnnum í kjölfar sameininga m.v. árin 1990-2002.

Eins og tölfræðin sýnir þá hefur hlutfall kvenna að jafnaði verið betri í stærri sveitarfélögum en þeim minni. Staðsetning/lega sveitarfélagana virðist einnig hafa með fjölda sveitarstjórnarkvenna að gera en konur eru flestar í stærri sveitarfélögum á suðvesturhorni landsins en þær eru hlutfallslega færri í litlum sveitarfélögum á landsbyggðinni, sbr. skýringar við myndir 3 til 7 í viðauka.

Margar þeirra aðgerða sem lagðar eru til hér að framan og falla undir bætt starfsumhverfi sveitarstjórnarmanna eiga ekki síst við um aðstæður í minni sveitarfélögum.

²⁵ Fyrirlestur Ólafs Þ. Harðarsonar í málstofu stjórn málafræðiskorar HÍ um sveitarstjórnarmál 18. apríl 2002.

²⁶ Konur í sveitarstjórnnum. Ljósrit. Ingunn H. Bjarnadóttir og Róbert Ragnarsson.

4. kafli Stjórnmalaflokkar

Starfsemi og skipulag íslenskra stjórnmalaflokka var mikið rætt á fundum starfshópsins og er starfshópurinn þeirrar skoðunar að þeir skipti mjög miklu máli þegar kemur að því að meta möguleika kvenna til að ná kjöri sem fulltrúi í sveitarstjórn. Í mjög svo stuttu máli benda þær kannanir og skýrslur sem starfshópurinn kynnti sér, sbr. þær sem vísað hefur verið í hér að framan að viðbættum upplýsingum frá Noregi ²⁷ til þess að flokkarnir skipti þar mestu máli. Þess sér einnig stað í skýrslu jafnréttisnefndar Evrópuráðsins (sbr. viðauka).

Hópurinn ræddi um prófkjör flokkanna og framkvæmd þeirra undanfarin ár sem og ólík eða mismunandi vinnubrögð flokkanna við framkvæmd þeirra. Einnig ólíkar aðstæður í höfuðborginni og annarsstaðar á landinu sérstaklega með tilliti til þátttöku kvenna.

Stjórnmalaflokkar fá árlega framlag á fjárlögum til starfsemi sinnar og ein hugmynd sem hópurinn ræddi er að skilyrða að hluti þess framlags verði varið til námskeiðahalds og/eða eflingar starfs kvenna innan flokkanna. Þannig yrði tryggt að þeir myndu leggja sitt af mörkum til að styrkja þær í innra starfi flokkanna. Umdeilanlegt er hvort að eðlilegt sé að hið opinbera hlutist þannig til um innra starf þeirra.

Hvað gera íslensku stjórnmalaflokkarnir

Eins og áður hefur komið fram ákvað starfshópurinn að leita eftir upplýsingum hjá starfandi stjórnmalaflokkum og var þeim skrifað og lagðar fyrir þá nokkrar spurningar um vinnulag og reglur við uppröðun á lista. Spurt var eftirfarandi spurninga:

- Hefur flokkurinn jafnréttisstefnu sem snýr að innra starfi flokksins? Ef já biðjum við vinsamlega um afrit af henni, ef nei hvers vegna ekki?
- Beitir flokkurinn kynjakvótum af einhverju tagi við skipan á framboðslista sína? Ef já, hvers konar kynjakvóta, ef nei hvers vegna ekki? Ef einstök flokksfélög hafa sérreglur væri gagnlegt að fá dæmi um mismunandi reglur.
- Beitir flokkurinn kynjakvótum við val á fulltrúum í nefndir og ráð innan flokksins, þ.m.t. uppstillinganefndir v. framboðslista? Ef já, hvers konar kynjakvóta, ef nei hvers vegna ekki?
- Hefur flokkurinn tillögur um aðgerðir til að auka hlut kvenna í sveitarstjórnnum?

Jafnréttisstefna/áætlun

Af svörum flokkanna má ráða að:

- *Framsóknarflokkurinn* hafi samþykkt sérstaka jafnréttisáætlun sem tekur til innra starfi flokksins, allra stofnana hans og allra trúnaðar- og ábyrgðarstarfa á vegum hans. Sérstaklega er tekið fram að við skipan framboðslista skuli jafnréttisstefnu flokksins fylgt. Í lögum flokksins er kveðið á um að hlutur hvors kyns skuli ekki fara niður fyrir 40% við skipan í nefndir, ráð og trúnaðarstöður.
- Í svari *Samfylkingar* kemur fram að í lögum flokksins sé kveðið á um 40% hlut í öllum stofnunum flokksins sem kosið er til og við skipan á framboðslista skal stefnt að því að hlutur kynja sé sem jafnastur. Þá hafi verið samþykkt sérstakt átak sem feli í sér að jafnréttissjónarmið verði samofin allri starfsemi innan flokks sem utan.

²⁷ Partia må ta ansvar – regjeringen.no, fréttatilkynning 21.01.2009, þar er vitnað í nýja könnun frá Rokkansenteret, Rapport nr. 9, 2008. To valg med ny personvalgordning. Kontinuitet eller endring?

- *Vinstrihreyfingin – grænt framboð* hefur samþykkt kvenfrelsisstefnu og telur ekki þörf á sérstakri jafnréttisstefnu. Í lögum hreyfingarinnar er kveðið á um að við val í trúnaðarstöður skuli gæta jöfnuðar þar með talið við val á framboðslista til alþings- og til sveitarstjórna.
- Í landsfundarályktun *Sjálfstæðisflokksins frá 2009* er fjallað um stefnu hans í jafnréttismálum þar sem lögð er áhersla á jafnan rétt kynjanna og mikilvægi þess að tryggja að konur og karlar hafi sömu tækifæri. Þar er ítrekað að Sjálfstæðisflokkurinn sjái jafnrétti sem eina af grunnstöðum sjálfstæðisstefnunnar.
- Í málefnahandbók *Frjálslynda flokksins* er kveðið á um að jafn réttur kvenna og karla eigi að ná til allra sviða samfélagsins. Sérstök áhersla er lögð á launajafnrétti og jafnan rétt til leiðtogastarfa. Þá er lögð áhersla á að markmið flokksins sé jöfn þátttaka kvenna og karla í innra starfi hans.

Kvótar á framboðslistum

Önnur spurningin varðar kynjakvóta á framboðslista, þ.e. hvort slíkum reglum sé beitt.

- Bæði *Framsóknarflokkurinn* og *Samfylkingin* vísa til laga flokkanna sem kveða á um 40% regluna við uppstillingu á lista.
- *Vinstrihreyfingin – grænt framboð* vísar til heimilda svæðafélaga og kjördæmaráða sem geta samið eigin forvalsreglur sem þá verða að taka mið af lögum flokksins hvað varðar sem jafnastan hlut kynjanna á framboðslistum.
- *Sjálfstæðisflokkurinn* beitir ekki kynjakvóta en í greinargerð frá flokknum kom m.a. fram að við uppstillingu á framboðslista er hægt að beita aðferðum eins og fléttulistum.
- *Frjálslyndi flokkurinn* hefur ekki beinar reglur um kynjakvóta, hvorki á framboðslistum eða við val í nefndir og ráð en leitar eftir því að konur skipi sæti á framboðslistum flokksins.

Aðgerðir til að auka hlut kvenna í sveitarstjórnnum.

- *Sjálfstæðisflokkurinn* kynnir ákvörðun um sérstakt átak Landssambands sjálfstæðiskvenna (LS) sambærileg því sem sambandið stóðu fyrir í aðdraganda síðustu sveitarstjórnarkosninga undir yfirskriftinni 2+2. Með því var höfðað til skynsemi kjósenda í prófkjörum og þeir hvattir til að raða þannig í 4 efstu sæti að þar væru tvær konur og tveir karlar.
- Innan *Samfylkingarinnar* er starfandi kvennahreyfing er vinnur markvisst að jöfnum hlut kvenna og karla á framboðslistum og hefur hvatt til þess að lögum verði breytt og þar kveðið á um helmings hlut. Í svarinu er upplýst að framboðslistar flokksins hafi til þessa verið jafnt skipaðir konum og körlum. Þá er upplýst að ekki hafi verið teknar ákvarðanir um aðgerðir vegna komandi sveitarstjórnarkosninga.
- Á vegum *Framsóknarflokksins* starfa bæði jafnréttisfulltrúi og jafnréttisnefnd og eru verkefni þeirra tilgreind í jafnréttisáætlun hans. Fræðsla og aðgerðir til að ná jafnrétti með konum og körlum eru verkefni sem er sífellt í vinnslu. Hvað varðar sérstakar aðgerðir tengdar komandi sveitarstjórnarkosningum er vísað til þingsályktunartillögu um aðgerðir til að auka hlut kvenna í sveitarstjórnnum en fyrsti flutningsmaður hennar er þingmaður *Framsóknarflokksins*.
- Í svari *Vinstrihreyfingarinnar - græns framboð* er ítrekuð sú stefna hreyfingarinnar að beita kynjakvótum við uppstillingar og lögð áhersla á að sú aðferð hafi verið mjög árangursrík

Í þessari greinargerð hefur verið fjallað um kynjakvóta á framboðslistum og áhrif þeirra, sbr. kafla 2. Jafnframt hefur verið vísað til kannana og skýrslna þar sem því er haldið fram að kynjakvótar á framboðslistum séu áhrifaríkasta leiðin til að konur nái jöfnum hlut á við karla bæði á þjóðþingum og í sveitarstjórnnum. Þá hefur komið komi fram að þrír af fjórum stærstu stjórnmalaflokkum landsins nota kynjakvóta og/eða fléttulista við röðun á framboðslista sem getur leitt til tilfærsla að loknu prófkjöri/forvali ef það er viðhaft. Þá er það mat margra að þessi aðferð hafi skilað þeim árangri í síðustu alþingiskosningum að hlutur kvenna á Alþingi Íslendinga sé með því hæsta á þjóðþingum heimsins.

Mögulegar aðgerðir

- 1. Stjórnmalaflokkar hvetji konur til þátttöku í stjórnmálum, með t.d. námskeiðahaldi, fundum o.fl. Tekið verði mið af óskum og þörfum kvenna í flokksstarfinu.**
 - Flokkarnir leggja sérstaka áherslu á að ná til kvenna, virkja þær og vinni með kvennahreyfingum flokkanna að eflingu og fjölgun kvenna innan flokkanna.
 - Stjórnmalaflokkar í samstarfi við kvennahreyfingar skipuleggi sérstakt átak sem hvetji konur til þátttöku í sveitarstjórnnum.
- 2. Stjórnmalaflokkar komi á "mentor"-kerfi innan flokkanna þar sem konur með reynslu verði bakhjarlar og geti stutt þær sem eru að stíga sín fyrstu skref.**
 - Með mentor-kerfi geta þær konur sem þegar eru starfandi og hafa öðlast reynslu af starfi í stjórnmálum stutt þær sem eru að byrja að starfa í stjórnmálum.

Heimildir

Starfshópurinn leitaði víða fanga, ýmist í skýrslum og greinum og ekki síst á fjölda heimasíðum. Hér á eftir er getið helstu heimilda en í sjálfri greinargerðinni er vísað til þeirra og annarra í neðanmálsgreinum.

Bækur, skýrslur og greinar

1. Inter-Parliamentary Union, 2009 (www.ipu.org/wmn-e/classif.htm).
2. Sex-disaggregated statistic on the participation of women and men in political and public decision making in Council of Europe Member States. Útg. Jafnréttisefnd Evrópuráðsins, 2009, www.coe.int/equality.
3. Increasing Women's Political Representation: New Trends in Gender Quotas, Drude Dahlerup, 2005,
4. Report – short English version. Júní 2009. Campaign ahead of municipal elections in Norway 2007. *Vote Women! Vote Diversity*. Likestillings- og diskrimineringsombudet. (www.bevisstvalg.no)
5. Enhancing Women's Political Participation: Legislative Recruitment and Electoral System. Höf. Richard E. Maitland. International IDEA, 2002.
6. iKnow politics. Consolidated response on the best practices by political parties to promote women in politics. (2009)
7. Framboð eða eftirspurn? Árangur kvenna í prófkjörum flokkanna. Indriði H. Indriðason og Ásdís Jóna Sigurjónsdóttir. Stjórnmal og stjórnsýsla, Vef tímarit, 2. tbl. 4. árg. 2008.
8. Könnun á stöðu og viðhorfum kvenna í sveitarstjórnnum, Jafnréttisráð 2000.
9. Nú er kominn tími til – leiðarvísir fyrir konur í stjórnmalum. Drude Dahlerup, 1988. Ráðherranefnd Norðurlanda.
10. Skýrsla nefndar um aukinn hlut kvenna í stjórnmalum www.felagsmalaraduneyti.is
11. Ársskýrslur Jafnréttisráðs og skirfstofu jafnréttismála til ársins 2000.
12. Aumingjahjálpi eða afbygging á umframvaldi? Um sértækar aðgerðir, jákvæða mismunun og kvóta. Þorgerður Einarsdóttir, 2007.
13. Konur í sveitarstjórnnum. Ljósrit. Ingunn H. Bjarnadóttir og Róbert Ragnarsson.
14. Evrópusáttmáli um jafna stöðu karla og kvenna í sveitarstjórnnum og héruðum.

Þingskjöl. (www.althingi.is/vefur/thingmal.html)

1. Tillaga til þingsályktunar, 136. löggjafarþing 2008 – 2009, þskj. 30 – 31 mál.
2. Frumvarp til laga um breytingu á lögum um kosningar til sveitarstjórna nr. 5/1998, með síðari breytingum.

Heimasíður:

1. www.jafnretti.is
2. www.lige.dk
3. www.regjeringen.no/nb/dep/krd/tema/valg-og-demokrati/utstillingsvindaug-for-kvinner-i-lokalp
www.bevisstvalg.no
4. www.quotaproject.org
5. www.samband.is
6. www.hagstofa.is
7. <http://www.kosningar.is/jafnrettismal/kynjahlutfoll/>
8. <http://www.tft.gender.is/>
- 9.

Auk þess sem hér er upptalið byggst hluti greinargerðarinnar á svörum stjórnmalaflokkanna við spurningum starfshópsins.

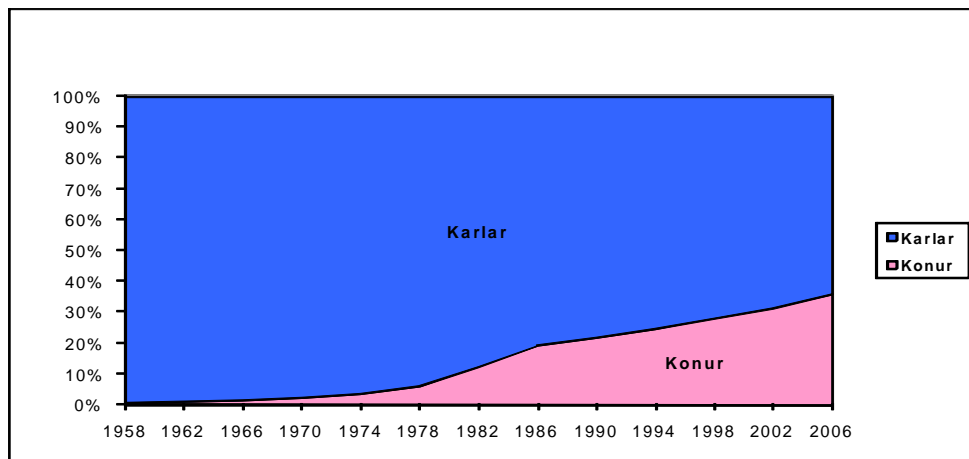
VIÐAUKI I

Hlutföll og fjöldi karla og kvenna – sveitarstjórnarmál

Með sameiningu sveitarfélaga á síðustu árum hefur sveitarfélögum og um leið kjörnum fulltrúum sveitarfélaga fækkað verulega. Á árunum 1950–1990 var fjöldi sveitarstjórnarmanna rúmlega 1100 en við kosningarnar 2002 voru þeir næstum helmingi færri eða 657. Eftir sveitarstjórnarkosningarnar árið 2006 voru sveitarstjórnarmenn 529 talsins og hafði þeim fækkað um 128 frá sveitarstjórnarkosningum árið 2002.

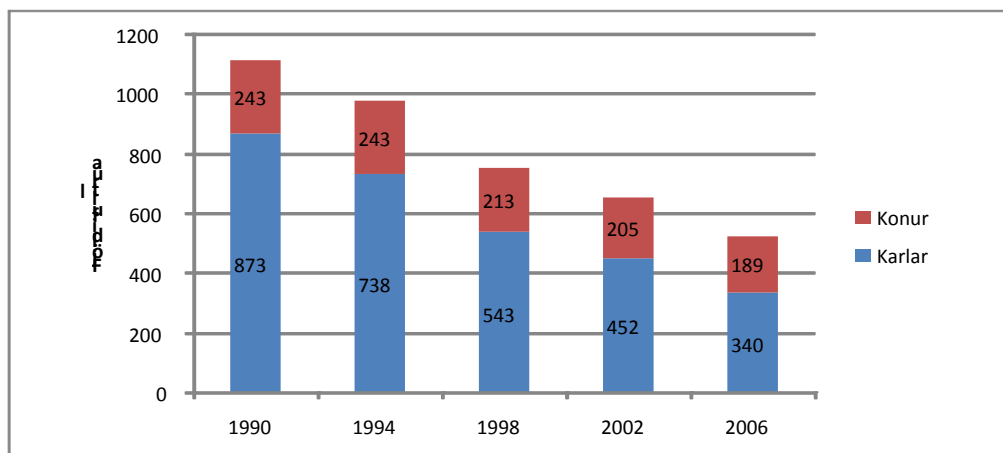
Á myndum 1 og 2 má sjá hvernig hlutur kvenna meðal kjörinna sveitarstjórnarmanna hefur þróast fram til ársins 2006. Hlutur kvenna af sveitarstjórnarmönnum var 1% árið 1950, 12% árið 1982 og 31% árið 2002. Árið 2006 voru konur 36% kjörinna sveitarstjórnarmanna og karlar 64%.

Mynd 1. Kjörnir sveitarstjórnarmenn eftir kyni 1958-2006.



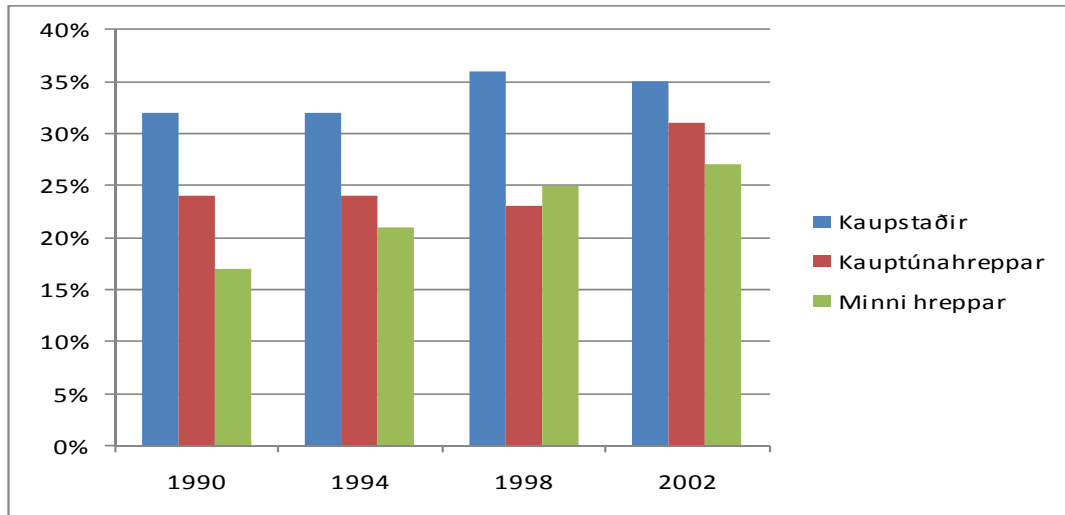
Á mynd 2 má sjá fjölda kvenna annars vegar og karla hins vegar í sveitarstjórnnum frá árinu 1990.

Mynd 2. Sveitarstjórnarfulltrúar á Íslandi frá 1990-2006.



Á næstu myndum má sjá hvernig stærð sveitarfélags (miðað við íbúafjölda) hefur haft áhrif á hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum. Á mynd 3 má sjá hvernig þróunin hefur verið miðað við skiptingu sveitarfélaga upp í kaupstaði, kaптúnahreppa og svo minni hreppa og ná aðeins til ársins 2002.

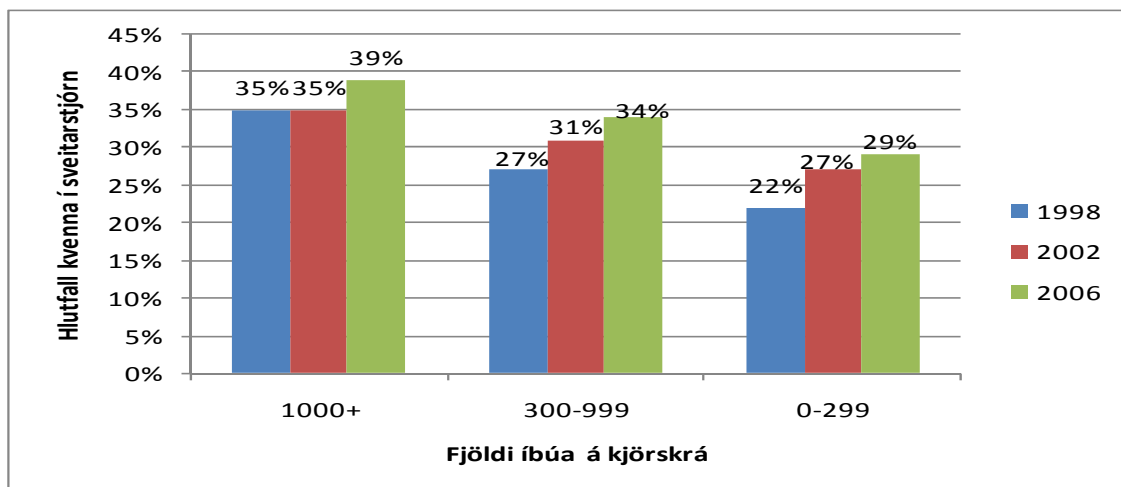
Mynd 3. Hlutfall kvenna í sveitarstjórn eftir stærð byggðarlags.



Samkvæmt þessum tölum virðast konur eiga auðveldar með að ná kjöri í sveitarstjórnir í kaupstöðum en í kaптúnahreppum og minni hreppum.

Hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum er mismunandi eftir stærð byggðarlaga (sbr. mynd 3) og er töluverður munur á milli fjölda kvenna á milli kosninga. Eftir sveitarstjórnarkosningar árið 2006 fjölga konum í öllum sveitarfélögum á milli kosninga árið 1998 og 2002 fjölgaði sveitarstjórnarkonum einungis í smærri sveitarfélögum á meðan hlutfall sveitarstjórnarkvenna í sveitarfélögum með fleiri en 1000 íbúa stóð í stað. Í minnstu sveitarfélögunum er fjölgun kvenna hægst, konum fjölga ekki nema um 2% á milli kosninganna 2002 og 2006 en fjölgun kvenna í sveitarfélögum með fleiri en 1000 íbúa er 5% á sama tímabili.

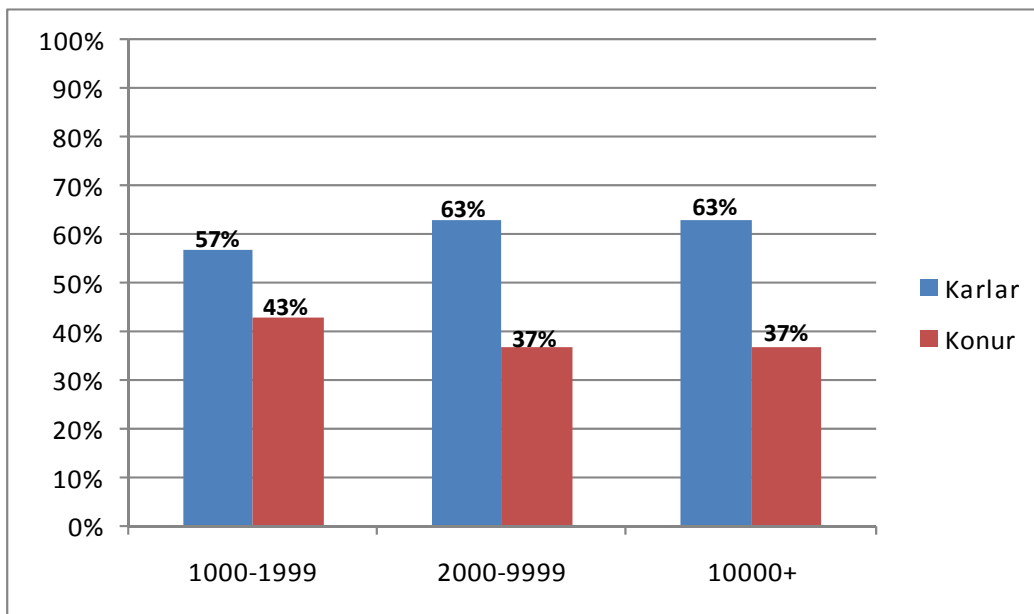
Mynd 4. Hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum eftir íbúafjölda 1990-2002.



Í sveitarfélögum með íbúafjölda undir 300 manns er fjölgun kvenna hægust, þeim ekki nema um 2% á milli kosninganna 2002 og 2006 en í sveitarfélögum með fleiri en 1000 íbúa er fjölgar þeim á sama tímabili 5%.

Á mynd 5 má sjá fjölda kvenna og karla í sveitarstjórnnum þeirra sveitarfélaga þar sem íbúar eru fleiri en 1000. Þetta eru samtals 42 sveitarfélög eða meirihluti sveitarfélaga á landinu. Af þeim eru fjórtán sveitarfélög þar sem íbúar eru á milli 1000 og 1999, tuttugu og tvö sveitarfélög eru með 2000- 9999 íbúa og í sex sveitarfélögum eru íbúar fleiri en 10.000.

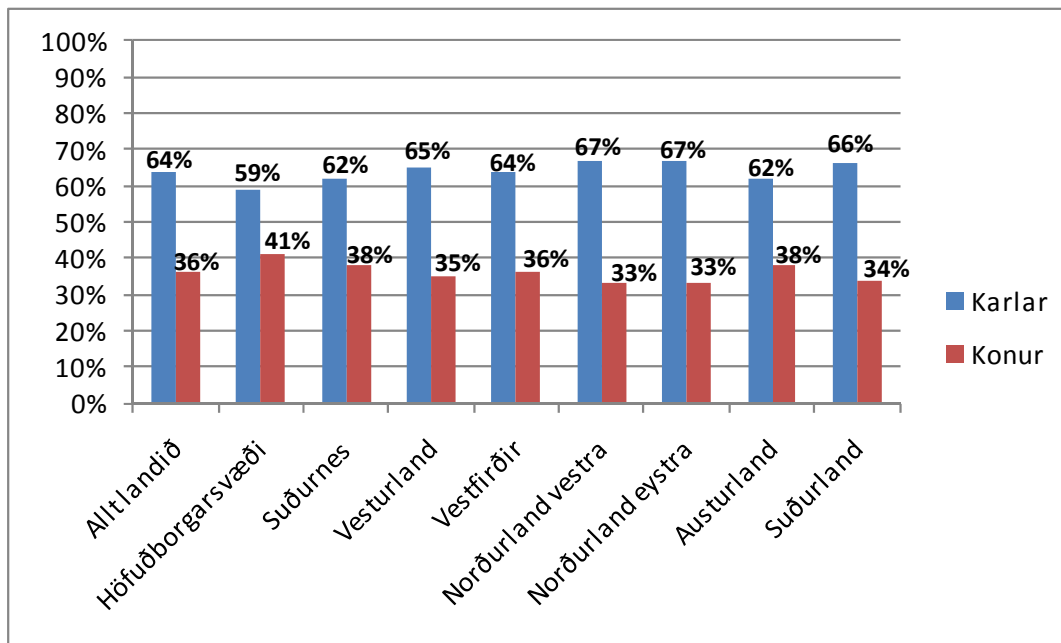
Mynd 5. Kjörnir fulltrúar eftir stærð sveitarfélaga árið 2006.



Hlutfall karla og kvenna í sveitarfélögum með íbúafjölda á bilinu 1000-1999 er jafnara en í hinum stærra sveitarfélögum. Hlutfall kynja er það sama þegar litið er á sveitarfélög með hærri íbúafjölda en 2000 manns.

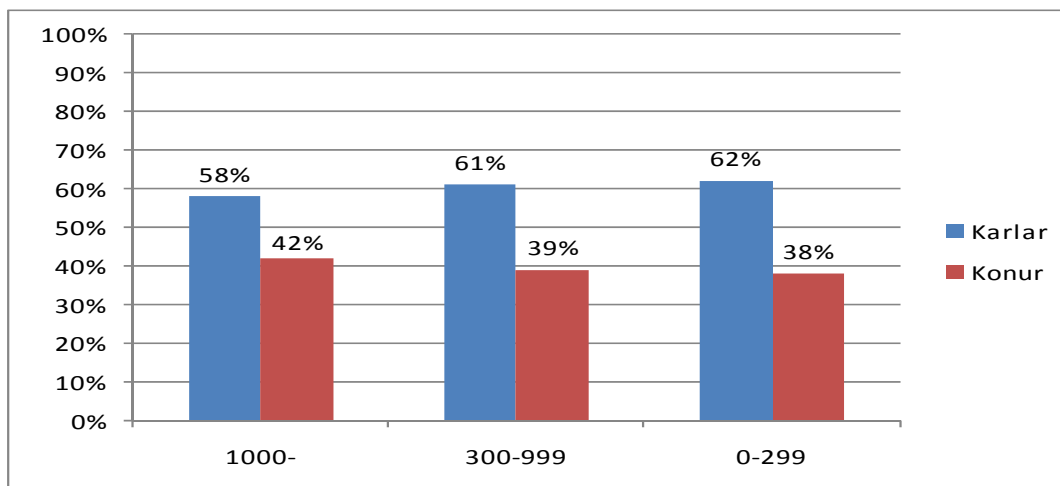
Á mynd 6 má sjá að lega sveitarfélagana hefur einnig með fjölda sveitarstjórnarkvenna að gera en konur eru flestar í stærra sveitarfélögum á suðvestur horni landsins en þær eru hlutfallslega færri í smærri sveitarfélögum á landsbyggðinni

Mynd 6. Kjörnir fulltrúar eftir landsvæðum árið 2006.



Konur eru 33% kjörinna fulltrúa á Norðurland vestra og Norðurlandi eystra eftir sveitarstjórnarkosningar árið 2006. Hlutfall kvenna er hæst á höfuðborgarsvæðinu eða 41%.

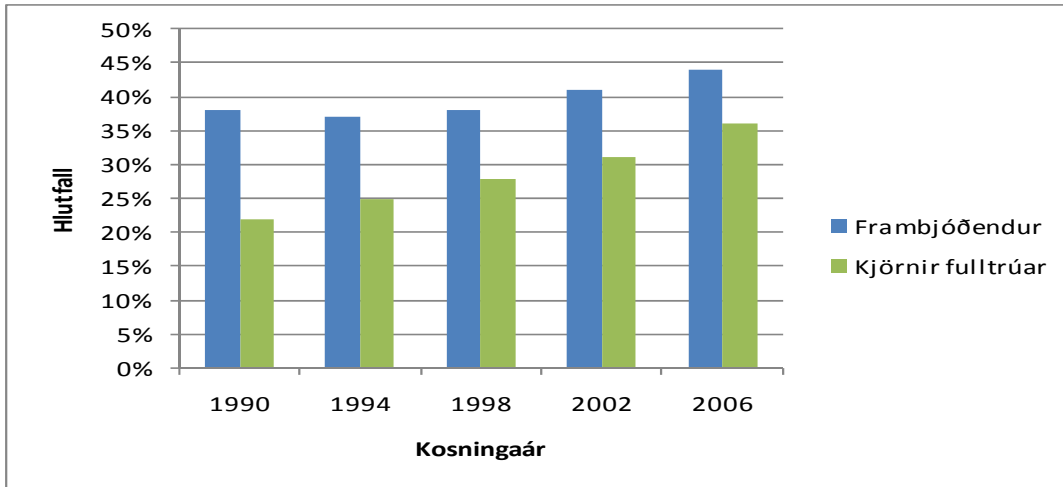
Mynd 7. Frambjóðendur til sveitarstjórna árið 2002 eftir stærð sveitarfélags.



Þegar ofangreind tafla er borin saman við mynd 4 kemur í ljós að þrátt fyrir að hlutfall kvenna í framboði fyrir sveitarstjórnarkosningar árið 2002 sé í kringum 40% endurspeglar það ekki hlutfall þeirra í sveitarstjórn eftir kosningarnar.

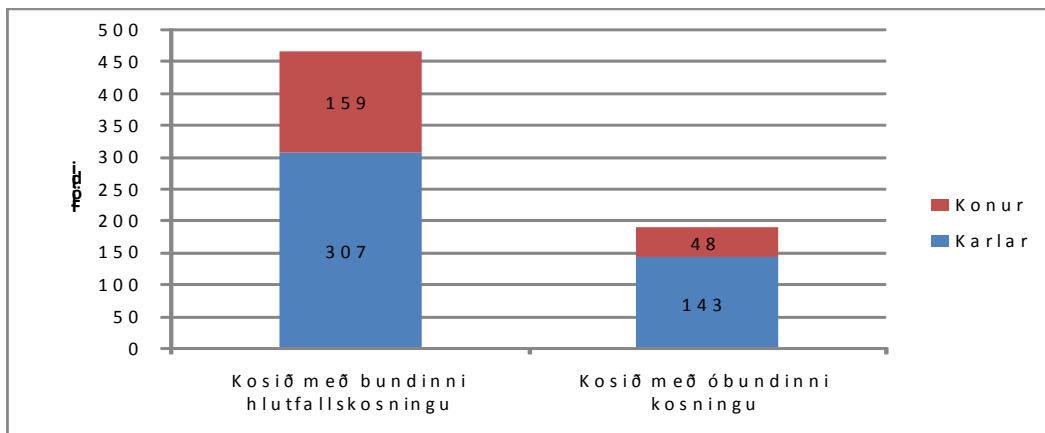
Í sveitarstjórnarkosningum á árunum 1990–2002 voru konur 37–42% frambjóðenda en hlutfallið var 44% í kosningunum 2006.

Mynd 8. Hlutfall kvenna af frambjóðendum og kjörnum fulltrúum.



Kosningaformið hefur að líkindum nokkur áhrif á möguleika kvenna í smærri sveitarfélögum til að komast til áhrifa en innan smærri sveitarfélaga er óalgengt að listar bjóði fram og því er kosning óbundin.

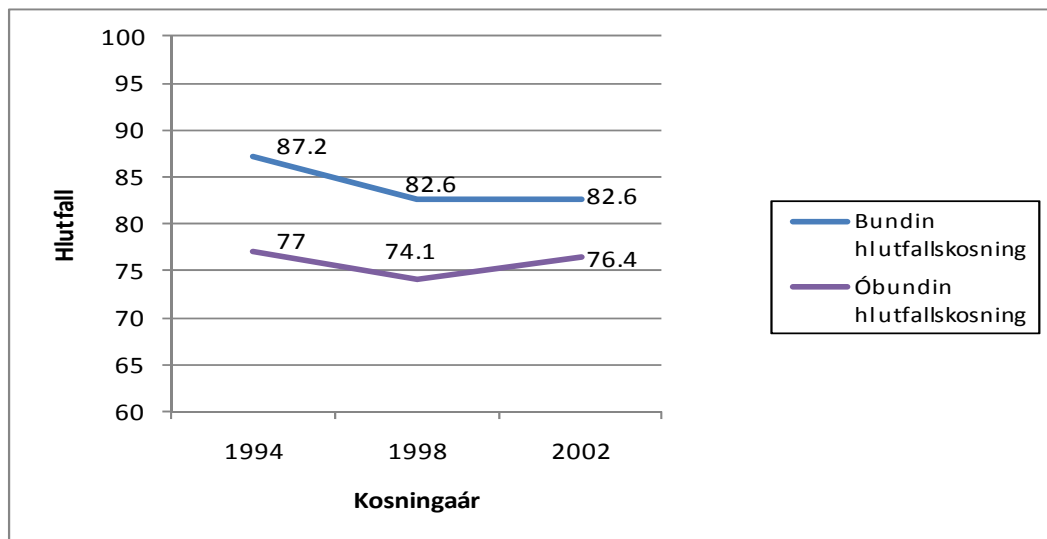
Mynd 9. Kjörnir fulltrúar eftir bundna hlutfallskosningu og óbundna kosningu árið 2002.



Í þeim sveitarfélögum þar sem kosning var óbundin var hlutfall kvenna í sveitarstjórn aðeins 25,5% eftir kosningarnar árið 2002. Þar sem kosning var bundin hlutfallskosning var hlutur kvenna 34%.

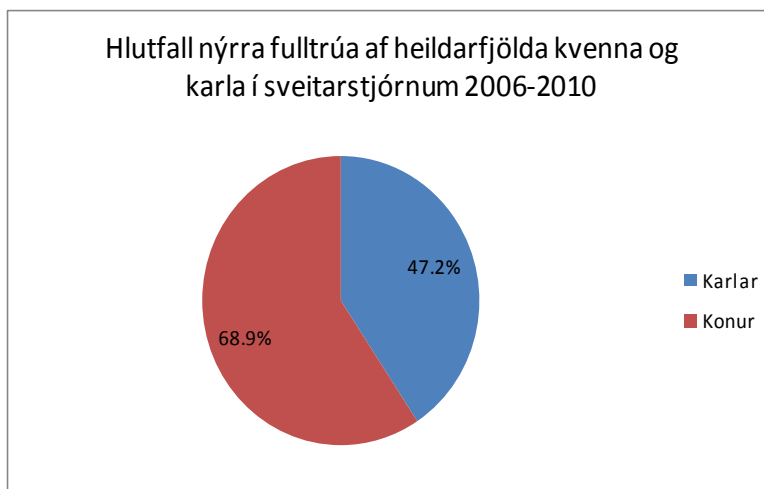
Kosningaþátttaka er að jafnaði minni í þeim sveitarfélögum þar sem fram fer óbundin kosning.

Mynd 10. Kosningaþátttaka í sveitarstjórnarkosningum frá árinu 1994-2002.

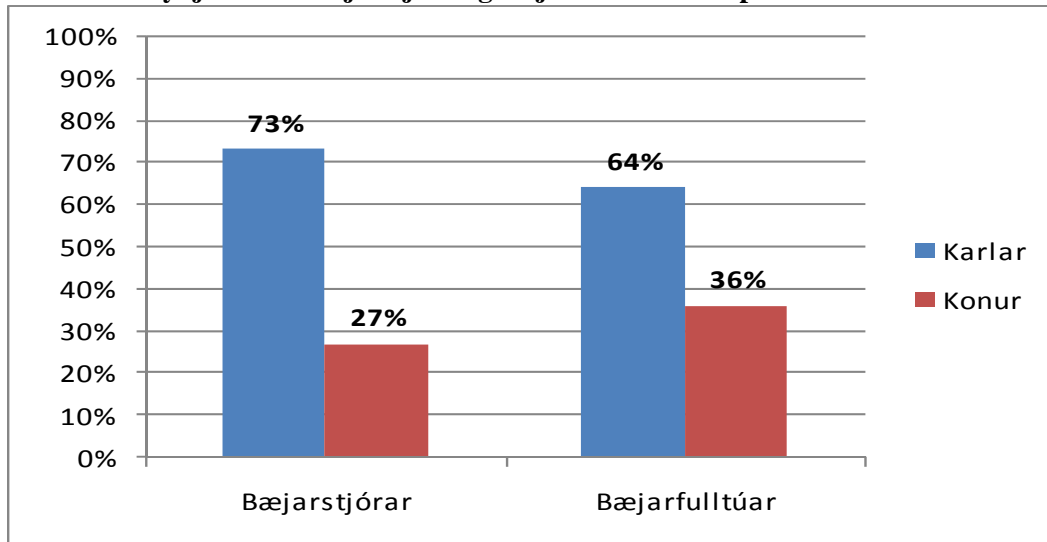


Meiri endurnýjun er í hópi kvenna en karla í sveitarstjórnnum á tímabilinu 2006-2010. Hlutfall nýrra kvenna í sveitarstjórnnum er 68.9% af heildarfjölda kvenna í sveitarstjórnnum á meðan hlutfall nýrra karla í sveitarstjórn er 47,2% af heildarfjölda karla.

Mynd 11. Hlutföll nýrra fulltrúa í sveitarstjórnnum 2006-2010.



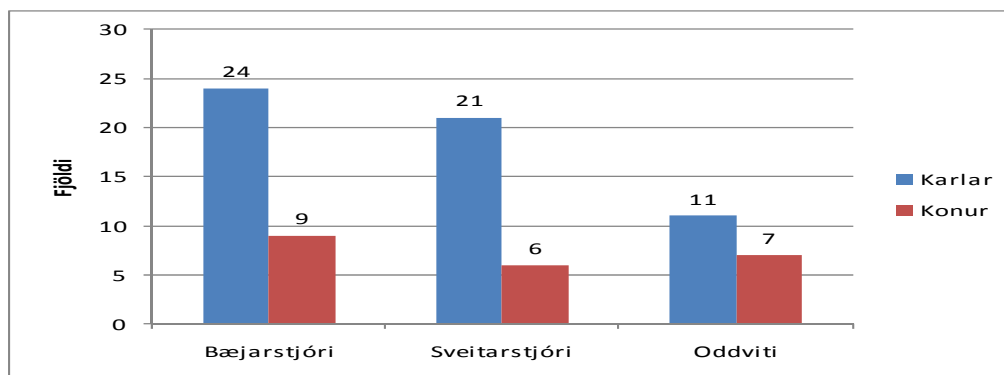
Mynd 12. Hlutfall kynja meðal bæjarstjóra og bæjarfulltrúa 1. september 2008.



Framkvæmdastjórar sveitarfélaga eru bæjarstjórar, sveitarstjórar og oddvitar. Mynd 13 sýnir hvernig þessi embætti skiptast milli kvenna og karla.

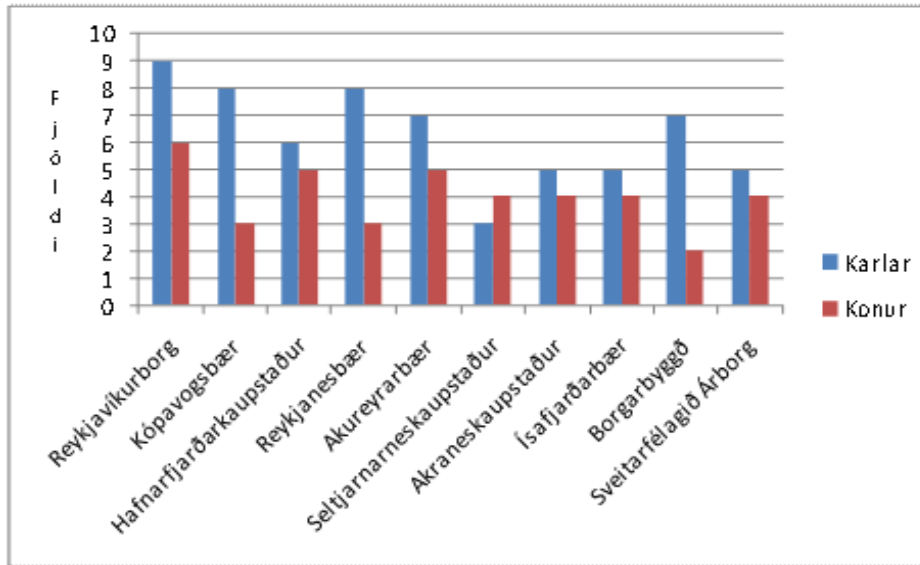
Frá 2004 til ársins 2006 fækkaði sveitarfélögum úr 104 í 79 og enn um eitt árið 2008 og þar með störfum sveitarstjóra og oddvita. Í september 2008 gegndu alls 78 manns störfum framkvæmdastjóra sveitarfélaga, 22 konur (28%) og 56 karlar (72%). Voru konur 27% bæjarstjóra, 22% sveitarstjóra og 39% oddvita. Hafa konur aukið hlut sinn frá árinu 2004 en þær voru 18% framkvæmdastjóra í heild og 16% bæjarstjóra og oddvita.

Mynd 13. Framkvæmdastjórar sveitarfélaga 2008.

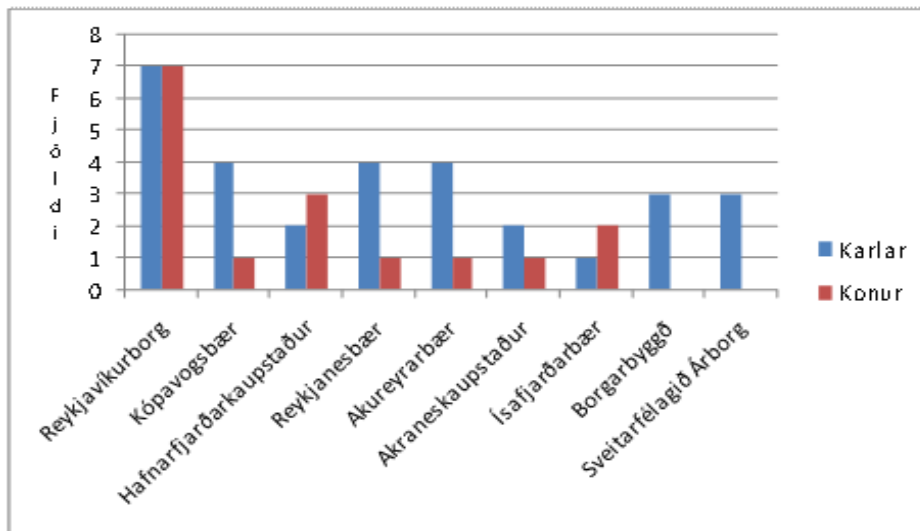


Næstu tvær myndir sýna annars vegar hlutfall kvenna og karla meðal kjörinna sveitarstjórnarfulltrúa viðkomandi sveitarfélaga og hins vegar hlutfall þeirra í bæjarráðum sömu sveitarfélaga. Sveitarstjórn kýs í bæjarráð og veljast oftast í þá nefnd efstu menn á listum flokka sem í framboði voru.

Mynd 14. Fjöldi karla og kvenna í eftirtöldum sveitarstjórnnum árið 2009.

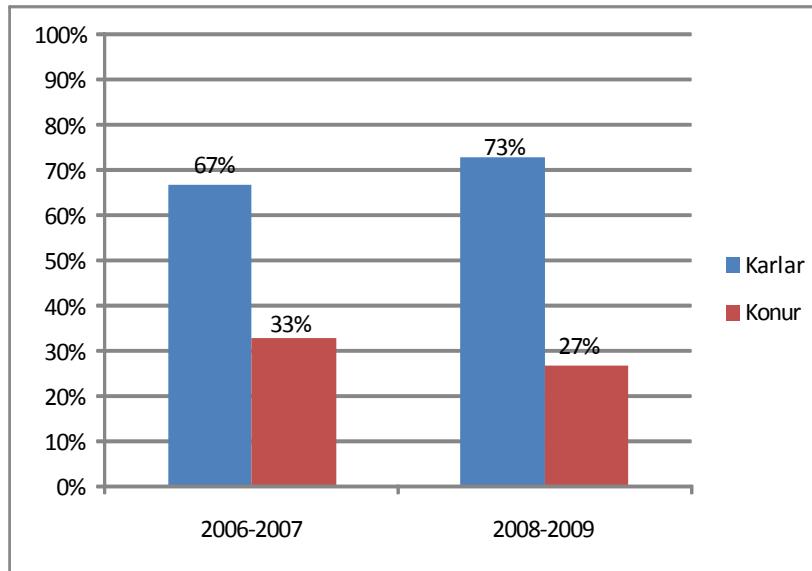


Mynd 15. Fjöldi karla og kvenna í bæjarráðum eftirtaldrá bæjarfélaga árið 2009.



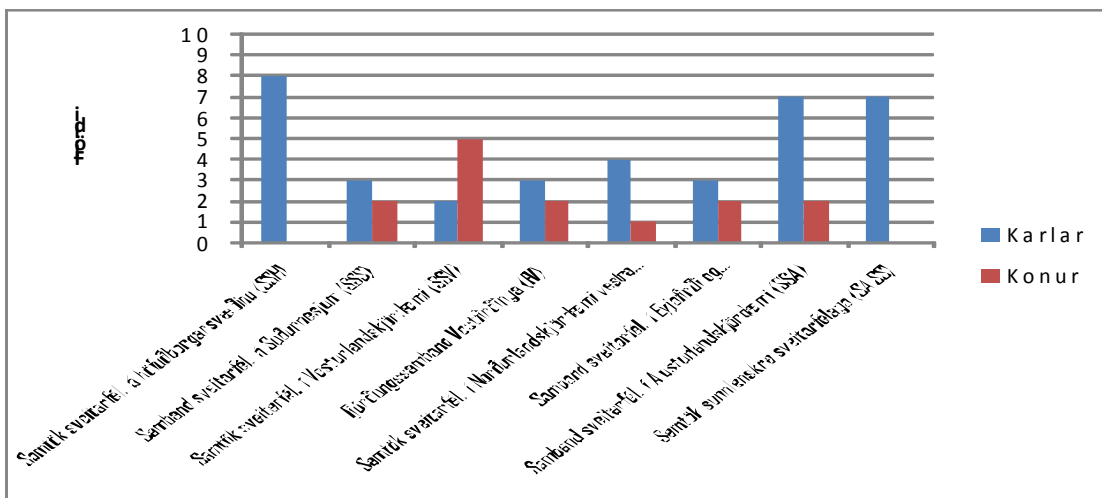
Að lokum eru myndir sem sýna hlut kvenna og karla í landshlutasamtökum sveitarfélaga. Átta landshlutasamtök sveitarfélaga eru nú starfandi hér á landi. Hlutverk þeirra er einkum að gæta hagsmuna hvers landshluta og annast almenn byggðamál. Náðið samstarf er milli þeirra og Sambands íslenskra sveitarfélaga.

Mynd 16. Fjöldi karla og kvenna í stjórnnum landshlutasamtaka sveitarfélaga 2006-2009.



Í stjórnnum samtakanna átta er alls 51, þar af eru konur rúmur fjórðungur (27%) en voru þriðjungur 2006–2007. Kynjaskipting í stjórnnum einstakra samtaka er breytileg. Í tveimur eru eingöngu karlar en í öðrum er hlutfall kvenna frá 20% til 71% en það er hæst í Samtökum sveitarfélaga í Vesturlandi. Karlar eru formenn stjórnna í sjö af átta samtökum og það á einnig við um framkvæmdastjóra samtakanna

Mynd 17. Fjöldi karla og kvenna í stjórnnum landshlutasamtaka sveitarfélaga 2008-2009.



VIÐAUKI II

Jafnréttisnefnd Evrópuráðsins (The Gender Equality Division) hefur gefið út skýrslu með tölulegum upplýsingum frá aðildarríkjum um þátttöku kvenna og karla í stjórnámálum og í öðrum opinberum valdastöðum. Skýrslan *Sex-disaggregated statistic on the participation of women and men in political and public decision making in Council of Europe member states* er aðgengileg á heimasíðu nefndarinnar www.coe.int/equality. Tölurnar miðast við 1. september 2008 og því kemur góður árangur kvenna á Alþingi eftir kosningarnar í apríl 2009 ekki fram.

Í upphafi skýrslunnar er gerð grein fyrir samþykkt Evrópuráðsins (Reccomendation Rec(2003)3) *um jafna þátttöku kvenna og karla í ákvörðunatöku á stjórnaálegum og opinberum vettvangi* þar sem jöfn þátttaka er skilgreind þannig að hlutur annars hvors kynsins verði ekki minni en 40%.

Þessi skýrsla sýnir nokkrar mjög áhugaverðar staðreyndir. M.a. sýnir hún að hlutur kvenna á þjóðþingum 42 aðildarríkja Evrópuráðsins er að meðaltali 21,7%.²⁸ Aðeins konur í Svíþjóð, Finnlandi og Holland hafa náð 40% markinu og í 18 ríkjum er hlutur þeirra undir 20%.

Þar sem nýframkomið frumvarp um persónukjör í kosningum til sveitarstjórna sækir fyrirmynd sína m.a. til Írlands²⁹ er áhugavert að skoða sérstaklega tölur sem sýna stöðu kvenna á þjóðþingi Íra og í sveitarstjórnnum þar í landi. Í Írlandi er hlutur kvenna á þingi 13,3% og 17,9% í sveitarstjórnnum..

Fram kemur að hlutur kvenna er mestur á þjóðþingum landa þar sem kosið er hlutfallskosningum og framboðslistar opnir eða 28,2%. Þar næst koma þjóðþing sem kosið er til með hlutfallskosningum með blönduðum lista eða 25,8%.³⁰ Það kemur ekki fram hvaða aðildarríki fylla þessa flokka.

Tólf aðildarríki hafa sett einhvers konar kvóta eða röðunarreglur í kosningalög og eru viðurlög við því að fara ekki eftir þeim allt frá því að ekki er heimilt að bera fram listann eða fjársektir (bls. 19). Hlutur kvenna á þjóðþingum þessara ríkja er að meðaltali 21,1%. Í Belgíu er hlutur kvenna 37,3% en aðeins 8,4% í Armeníu.³¹

Niðurstaðan af þessum samanburði er að það er ekki munur (að meðaltali) á hlut kvenna á þjóðþingum í aðildarríkjum þar sem ákvæðum í kosningalögum er ætlað að bæta hlut þeirra. A.m.k. er mikilvægt að ákvæðið sé þannig úr garði gert að það tryggji í raun markmiðið sem er að jafna hlut kynjanna, sbr. Belgíu. Því er mikilvægt að kanna betur hvernig þessi ríki hafa útfært kosningalög sín og ekki síður hvaða viðurlög eru við að fara ekki eftir þeim.

Í skýrslunni kemur fram að í 17 löndum beita stjórnálfokkar, ýmist allir eða sumir, ýmsum reglum eins og kvótum við röðun á framboðslista. Þar á meðal eru öll Norðurlöndin. Meðaltal kjörinna kvenna í þessum 17 ríkjum er 21,1%. sem er töluvert betri árangur en kvaðir í kosningalögum skilar.

²⁸ Hér er miðað við neðri deildir þar sem þar á við og þau þjóðþing sem eru bara ein deild. Hlutir kvenna í efri deildum er sá sami eða 21,1%

²⁹ Frumvarp til laga um breytingar á lögum um kosningar til sveitartjórna nr.5/1998 með síðari breytingum, bls. 8

³⁰ b..s 17

³¹ Í Armeníu segir að í 10. hverju sæti skuli vera kona. Í Belgíu verða að vera karl og kona í 2 efstu sætunum.

Hlutfall kvenna í sveitarstjórnnum

Í 37 aðildarríkjum Evrópuráðsins eru konur að meðaltali 24,5% kjörinna sveitarstjórnarmanna. Af þeim hafa 4 ríki náð 40% markinu og þar leiðir Rússland með tæplega 80%, hin þrjú ríkin eru Úkraína, Noregur og Svíþjóð. Ísland er í 5 sæti. Í 11 löndum eru konur undir 20% markinu og Írland þar á meðal með 17,9% hlut kvenna í sveitarstjórnnum.

Niðurstöður kosninga í sveitarstjórnir eru ekki greindar eftir kosningakerfum en upplýsingar eru birtar um hvort kvóta er beitt annað hvort í landslögum eða hjá stjórnmalaflokkum. Aðeins níu lönd beita slíkum ákvæðum í kosningum til sveitarstjórna. Í þeim löndum þar sem ákvæðum um kvóta eða röðun á framboðslista eru í lögum er hlutur kvenna í sveitarstjórnnum 24,3% og þar sem stjórnmalaflokkar beita kvótum eða ákvæðum um röðun er hann 22,6%.

Í skýrslunni kemur einnig fram að að í sex aðildarríkjum er hlutur kvenna meðal borgar/bæjarstjóra yfir 20% og er Ísland í þeim hópi (26,9%). Á Írlandi eru 11,3% borgar/bæjarstjóra konur. Einnig kemur fram að meðaltal kvenráðherra er 28,6% en alls hafa átta ríki náð 40% markinu hvað varðar skipan ráðherra. Eftir kosningarnar í apríl 2009 náði Ísland að fylla þann hóp.

Eftirfarandi mynd sýnir stöðu íslenskra kvenna miðað við meðaltal í aðildarríkjum Evrópuráðsins, tölurnar miðast við 1. september 2008. Niðurstöður síðustu alþingskosninga breyta stöðu okkar töluvert mikið þar sem hlutfall kvenna á Alþingi er nú 45%.

Hlutfall íslenskra kvenna samanborðið við hlutfall kvenna í aðildarríkjum Evrópuráðsins

