JAFNRÉTTISSJÓÐUR ÍSLANDS

SAMANTEKT

ÁSKORANIR OG TÆKIFÆRI Í JAFNRÉTTISSTARFI

HJÁ LÖGREGLUNNI Á HÖFUÐBORGARSVÆÐINU

KRISTÍN HJÁLMARSDÓTTIR OG
GYÐA MARGRÉT PÉTURSDÓTTIR

RÍKISLÖGREGLUSTJÓRINN

FEBRÚAR
2018

Meginmarkmið rannsóknarinnar *Áskoranir og tækifæri í jafnréttisstarfi hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu* (LRH) var að auka þekkingu á stöðu og þróun jafnréttismála innan starfsmannaþáttar embættisins, miðla henni og leggja traustan grun að marvissri stefnumótunarvinnu á sviðinu. Leitað var svara við fjórum spurningum; hvað einkenni stöðu jafnréttismála og ríkjandi viðhorf til þeirra, hvort munur sé á stöðu jafnréttismála og viðhorfum í hópi lögreglumanna og borgaralegs starfsfólks, hvaða áskorunum stendur embættið frammi fyrir í jafnréttismálum, hvar tækifærin liggja og hvaða aðgerðir gætu skilað árangri.

Til grundvallar þessari samtekt liggja tvær skýrslur rannsóknarinnar:

- Áskoranir og tækifæri í jafnréttisstarfi hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu. Lokaskýrsla.
- Áskoranir og tækifæri í jafnréttisstarfi hjá lögreglunni á höfuðborgarsvæðinu. Fyrstu niðurstöður.

Skýrslurnar eru aðgengilegar á heimasíðu lögreglunnar *http://www.logreglan.is/utgafa/tolfraedi/fraedilegar-rannsoknir/adrar-rannsoknir/*

Rannsóknin er að stærstum hluta styrkt af Jafnréttissjóði Íslands en einnig af embættum ríkislögreglustjóra og lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu.

STAÐA JAFNRÉTTISMÁLA HJÁ LRH

STEFNA OG STOÐIR[1]

Stefnan LRH í jafnréttismálum er skýr, stoðirnar styrkar en staðan í jafnréttismálum, áherslur embættisins og aðgerðir sem farið hefur verið í eru hvorki mjög sýnilegar innan stofnunarinnar né utan. Aðgengi að fjármagni, mannafla og tíma hefur hindrað jafnréttisstarf.

KYNGREIND GÖGN[2]

Kyngreind gögn eru forsenda kortlagningar á stöðu og þróun jafnréttismála og markvissrar vinnu á sviðinu. Fjölbreytt gögn eru til í gagnagrunnum LRH en þeim hefur ekki verið safnað með skipulögðum hætti og gerð aðgengileg. Það skortir því víða heildaryfirsýn yfir stöðuna. Lítil mannauðsdeild, forgangsröðun annarra verkefna og takmarkanir í Oracle, mannauðskerfi ríkisins, hafa meðal annars hindrað þá vinnu.

KYNJAHLUTFALLIÐ[3]

Hjá LRH starfa um 45% allra lögreglumanna í landinu. Í lok janúar var hlutfall kvenna 18% en misjafnt eftir starfsstigum. Einkennandi kynjamynstur er lóðrétt kynskipting starfa því að hlutfall kvenna lækkar kerfisbundið eftir því sem völd og áhrif aukast. Það hallar því enn verulega á lögreglukonur hvað höfðatölujafnrétti varðar. Kynjahlutfallið hefur jafnast innan eins starfsstigs, hjá varðstjórum og rannsóknarlögreglumönnum, og er nú hærra í hópi rannsóknalögreglumanna en í næsta starfsstigi fyrir neðan sem er einsdæmi. Hjá LRH starfar tæplega helmingur allra borgaralegra starfsmanna íslensku lögreglunnar. Í lok janúar 2017 var hlutfall kvenna 64% en misjafnt eftir starfsheitaflokkum. Einkennandi kynjamynstur er lárétt kynskipting starfa þ.e. að hlutfall kvenna og karla er misjafnt eftir starfaflokkum. Gögnin benda til þess að miðað hafi í jafnréttisátt í hópi ritara, þjónustufulltrúa og launafulltrúa og hjá fangavörðum.

RÁÐNINGAR[4]

LRH notar bæði auglýsingar og framgang í starfi sem ráðningaraðferðir. Ráðningar eru lykillinn að því að LRH nái því markmiði að jafna kynjahlutfallið í starfsmannahópnum í heild og innan eininga og starfaflokka. Fjöldi nýráðninga og kynjahlutfallið í hópi ráðinna ræður mestu um það hversu hratt árangur næst. Því hærra sem hlutfall þess kyns sem er í minnihluta er því hraðar mun markmiði nást. Lágt hlutfall kvenna í lögreglunámi var lengi þekkt hindrun en það vandamál virðist úr sögunni eftir flutning námsins á háskólastig. Í dag er helsta hindrunin takmörkuð tækifæri til nýráðninga en væntingar eru um að það standi til bóta.

1 Sjá kafla 3.2. í lokaskýrslu
2 Sjá kafla 1.5 í lokaskýrslu
3 Sjá kafla 4.1 og 4.2 í lokaskýrslu
4 Sjá kafla 4.3 í lokaskýrslu

RÁÐNINGAR MEÐ AUGLÝSINGU[5]

Ráðningarferli bæði lögreglumanna og borgaralegs starfsfólks vegna auglýstra starfa er formlega staðfest og gegnsætt og gert ráð fyrir söfnun og nýtingu kyngreindra gagna í ferlinu. Í gátlista valnefnda er lögð áhersla á að hugað sé að jafnréttis- og kynjasjónarmiðum við ákvarðanatöku en ljóst að ekki hefur allt nefndarfólk fengið fræðslu og þjálfun í því.

Hjá lögreglumönnum hefur ekki tekist að nýta að fullu þau tækifæri sem gefist hafa með ráðningum til að jafna kynjahlutfallið og á það við um öll starfsstig. Ef væntingar ganga eftir um að LRH fái í náinni framtíð aukin tækifæri til nýráðninga með auknum fjárframlögum og vegna aldurstengds brotthvarfs er það einstakt tækifæri til að nálgast hratt sett markmið um að jafna kynjahlutfallið í heild og innan starfstiga. Þessi niðurstaðan er því umhugsunarefni. Vandamálið er ekki að konur sæki síður um en karlar hvorki hjá lögreglumönnum né borgaralegu starfsfólki. Fáir og stundum mjög fáir sækja hins vegar um laus embætti lögreglumanna ekki síst í efri starfsstigum. Gögn rannsóknarinnar benda til þess að skýringa sé að leita í menningunni – hugmyndum um fráteknar stöður, neikvæðri jafningjaumræðu um umsækjendur og neikvæðu viðhorfi til kvenna. Lögreglukonur mæta meiri hindrunum en starfsbræður þeirra í hæfnismati í öllum starfsstigum. Það er því vel hugsanlegt að kyn hafi með einhverjum hætti haft áhrif í ferlinu. Til að hrekja það eða staðfesta og skilgreina vandamálið þarf að rýna fleiri gögn úr ráðningarferli en töluleg. Aðgerðir þurfa að taka mið af staðfestri skilgreiningu vandamálsins.

Samkvæmt þeim gögnum sem bárust voru engar borgaralegar framtíðarstöður auglýstar lausar til umsóknar hjá embættinu árið 2016. Greining á eldri gögnum frá LRH sýnir að á tímabilinu 2011-2015 bárust margar umsóknir um hvert starf og alltaf bæði frá konum og körlum. Árangur umsækjenda var alltaf lakari ef þeir voru af því kyni sem á hallaði á innan starfaflokkanna. Skýringa gæti verið að leita í kynbundnu náms- og stafsvali EN einnig í því að kyn hafi haft áhrif í hæfnismatinu. Það er því ástæða til að rýna ýtarlegri gögn úr ráðningarferli þeirra eins og hjá lögreglumönnum.

Starfsfólk LRH, bæði lögreglumenn og borgaralegt starfsfólk, ber takmarkað traust til ráðningarferlisins. Meðal þátta sem ýta undir vantraustið eru lengra ráðningarferli en lagt er upp með, hæfniskröfur sem breytast í ferlinu, kröfur um sértæka reynslu án augljósrar ástæðu, kynbundnar hugmyndir stjórnenda um eftirsóknarverða einstaklinga í starfið og misgott aðgengi að mikilvægum upplýsingum. Skilgreining þarfa, starfa, hæfni og markhóps leggja grunn að öllum öðrum þáttum ráðningarferlisins. Umbætur á þessum fyrstu stigum ráðningarferlisins ásamt fræðslu og umræður um ráðningarferlið og kynjagryfjur í því gætu aukið traust. Hjá lögreglumönnum kom einnig fram óánægja með endurtekna framlengingu setninga og hvernig staðið er að skipun í embætti að setningartíma loknum. Að hluta til voru endurteknar framlengingar fylgifiskur niðurskurðar sem embættinu var gert að sæta á tímabili en er nú sögunni. Umbætur hafa verið gerðar vegna skipunar í embætti að setningartíma loknum en festa þarf þær formlega í sessi og skilgreina ábyrgð á einstökum þáttum.

5 Sjá kafla 4.3.1 í lokaskýrslu

FRAMGANGUR Í STARFI[6]

Framgangur í starfi er ráðningaraðferð sem á sér skýra stoð í reglugerðum hvað lögreglumenn varðar og í stofnanasamningum hvað borgaralegt starfsfólk varðar innan einhverra starfsheita. Gögn um framgang í starfi ættu að vera til í gagnagrunnum LRH en þeim hefur ekki verið safnað með skipulögðum hætti. Leiðbeinandi verklagsreglur um mat á hæfni og ákvörðunarferli vegna framgangs í starfi eru ekki til, hvorki hjá LRH né RLS.

Fyrri rannsóknir á vinnumenningu lögreglunnar benda til þess að lengi hafi hallað á konur þegar þessari ráðningaraðferð hefur verið beitt. Jákvæðu fréttirnar hjá LRH eru þær að tækifæri kvenna til framgangs virðast hafa aukist á undanförnum árum. Meðal skýringa sem fram komu var að markviss leit að hæfum konum og krafa um jafnt kynjahlutfall á útkallslistum varðstjóra hafi skilað þessum árangri. Slíkar aðgerðir þykja líklegar til að draga úr áhrifum svokallaðra tilnefningatenglaneta (e. designation networks) sem hætt er við að hygli körlum við tilnefningar vegna framgangs í starfi.

Ef vel er að verki staðið gæti framgangur í starfi nýst betur en hefðbundið ráðningaferli til að jafna tækifæri kynjanna til framgangs í starfi og kynjahlutfallið í stjórnendastöðum. Eins og staðan er nú þá er tilnefningaferlið mjög ógagnsætt. Það dregur úr trausti á gæðum hæfnismats og ýtir undir og viðheldur orðræðu um að konur fái framgang á grundvelli kyns en ekki hæfni. Slík orðræða heyrist innan LRH og víðar innan lögreglunnar. Það er því mikilvægt að huga að slíkum að forvörnum, t.d. fræðslu og umræðum, samhliða aðgerðum til að jafna tækifæri og stöðu kynjanna, ekki síst þegar áherslan er á að jafna stöðu kvenna.

EINELTI OG KYNFERÐISLEG ÁREITNI[7]

Tíðni eineltis innan lögreglunnar mældist 18% í hópi lögreglumanna árið 2013 og 14% árið 2017 í hópi borgaralegs starfsfólks. Hún mældist 7% hærri hjá lögreglukonum en starfsbræðrum þeirra en kynjamunur lítill í hópi borgaralegs starfsfólks. Bæði konur og karlar eru gerendur innan beggja hópa en oftar karlar. Í báðum hópum er algengast að þeir séu karlkyns yfirmenn en síðan karlkyns samstarfsmenn hjá lögreglumönnum en kvenkyns yfirmenn hjá borgaralegum.

Tíðni kynferðislegrar áreitni innan lögreglunnar mældist 8% bæði hjá bæði lögreglumönnum árið 2013 og borgaralegum árið 2017. Þolendur voru í langflestum tilvikum konur en 31% lögreglukvenna og 14% kvenna í borgaralegum störfum höfðu upplifað sig þolendur slíks ofbeldis. Innan beggja hópa var algengast að gerendur væru karlkyns samstarfsmenn en einnig talsvert um að það væru karlkyns yfirmenn hjá báðum hópum.

Verulega hallar á konur, ekki síst lögreglukonur. Þær eru greinilega oftar en aðrir hópar þolendur bæði eineltis og kynferðislegrar áreitni. Viðmælendur innan LRH drógu ekki í efa að tíðni eineltis og kynferðislegrar áreitni væri sambærileg þar eins og almennt innan lögreglunnar og meðal borgaralegra starfsmanna en töldu

6 Sjá kafla 4.3.2 í lokaskýrslu
7 Sjá kafla 4.8 og undirkafla hans í lokaskýrslu

stöðuna misjafna eftir einingum. Þar, eins og annars staðar innan lögreglunnar, er mikil tregða til að tilkynna um einelti og sérstaklega kynferðislegra áreitni. Almennt virðist talsvert skorta á að brugðist hafi verið við öðrum tilkynningum en þeim sem berast til fagráðsins. Upplýsingar skortir um stöðuna innan LRH en þar eru alla vega dæmi um bæði góða og slæma reynslu af viðbrögðum og úrlausn mála sem tilkynnt hefur verið um innanhúss. Það bendir til þess að stjórnendur skorti hagnýta þjálfun í að bregðast við með samræmdum hætti. Einnig kom fram að konur sem upplifa kynferðislega áreitni, kynferðislega hegðun eða kynbundið áreiti, leita gjarnan stuðnings hjá starfssystrum sínum og jafnréttisfulltrúa LRH. Algengt er að þær vilji ekki láta beina málum í formlegan farveg af slæmri reynslu af inngripum og ótta við neikvæðar afleiðingar. Í þeim tilvikum ríkir nokkur óvissa um það hvernig heppilegast væri að bregðast við.

Skýringa á einelti og kynferðislegri áreitni hefur víða verið leitað. Ein er sú að í stofnunum þar sem óásættanleg hegðun af einhverju tagi viðgengst sé einhvers konar óskráður samningur í gildi. Hann feli í sér væntingar til ákveðinnar óæskilegrar hegðunar og viðurkenningu á því að hún sé ásættanleg eða óhjákvæmileg. Það er talið ýta undir hegðunina, draga úr líkum á að tilkynnt verði um hana og festa hana í sessi þegar ekki er brugðist við. Tíðni eineltis og kynferðislegrar áreitni innan lögreglunnar og sú staðreynd að stjórnendur eru í hópi gerenda bendir til þess að slíkur óskráður samningur sé í gildi innan stofnunarinnar. Nýlega tilkomin fjölgun kvenna innan lögreglunnar og áhersla á að auka tækifæri þeirra til framgangs í starfi gæti átt hér hlut að máli og jafnvel ýtt enn frekar undir þessa óæskilegu hegðun. Fjölgun kvenna er talin vera áskorun fyrir marga karla sem þurfa þá að læra að vinna með konum og jafnvel taka við skipunum frá þeim. Sumir karlar hafa brugðist við þeirri áskorun, meðvitað eða ómeðvitað, með því að skapa og viðhalda andrúmslofti á vinnustaðnum sem tryggir valdastöðu þeirra og gamalgróin karllæg gildi og viðmið í vinnumenningunni. Með öðrum orðum með því að viðhalda menningu sem mótuð var af körlum og á þeirra forsendum og býður ekki endilega konur og karla sem ekki falla að gamalgrónum ímyndum velkomin til starfa.

Afleiðingar eineltis og kynferðislegrar áreitni geta orðið mjög alvarlegar og fyrir fleiri en þolandann einan. Þegar einelti fær að þróast yfir tíma, stjórnendur í hópi gerenda og ekki alltaf gripið inn í með fullnægjandi hætti er staðan grafalvarleg. Mikil tregða er til að tilkynna einelti og sérstaklega kynferðislega áreitni. Meðal skýringa eru vantrú á að eitthvað verði gert, áreitnin ekki talin nægilega alvarleg, ótti við gerendur og tregða til að blanda yfirmönnum í málið. Sérfræðingar í fagráði lögreglunnar hafa einnig bent á að því mjög mikið andlegt álag fylgi því að fara í gegnum tilkynningaferlið og það fæli frá. Þau telja álagið svo mikið að það sé varla bjóðandi nokkurri manneskju og leggja því ríka áherslu á aðgerðir til að uppræta þessa hegðun.

Gripið hefur verið til ýmissa aðgerða til að reyna að stemma stigum við einelti og kynferðislegri áreitni. RLS hefur gefið út leiðbeinandi verklagsreglur um einelti og kynferðislega áreitni. Sambærilegar reglur hafa verið innleiddar hjá LRH og kynntar stjórnendum og starfsfólki. Siðareglur lögreglunnar hafa verið endurskoðaðar með sérstakri áherslu á einelti og kynferðislega áreitni. Sett hefur verið á stofn sérstakt fagráð lögreglunnar. Í því sitja óháðir sérfræðingar á ýmsum sviðum sem tengjast jafnréttismálum. Þjónusta ráðsins hefur ekki verið nýtt jafnvel og vonir stóðu til. Verklagsreglur þess hafa nú verið endurskoðaðar með áherslu á ráðgjafarhlutverk þess og hafa bæði þolendur og stjórnendur nýtt sér þá þjónustu í einhverjum tilvikum. Fyrir nokkrum árum var gefið út veggspjald með hagnýtum upplýsingum um einelti og kynferðislega áreitni

sem hengja átti upp á kaffistofum og í vinnurýmum. Það virðist hafa orðið minna eða lítt sýnilegt með tímanum. Auk þess hafa upplýsingar um jafnréttismál, fagráðið, verklagsreglur þess og fleira verið gert mjög aðgengilegra á ytri vef lögreglunnar. Jafnréttisfulltrúi lögreglunnar hefur tekið saman fræðsluefni um jafnrétti, siðferði, góð samskipti og jákvæðan starfsanda og gert aðgengilegt á innri vef lögreglunnar. Haldið hefur verið námskeið fyrir bæði stjórnendur og annað starfsfólk til að vekja fólk til vitundar um eineltismál og kynferðislega áreitni og góða samskiptahætti. Hjá LRH hefur verið boðið upp á fyrirlestra á þessu sviði í hádeginu og stjórnendur fengið fræðslu og þjálfun að móta jákvæða vinnumenningu. Reynslan hefur sýnt að illa hefur gengið að ná til markhópa með fræðslu þegar hún er valkvæð en ekki skyldubundin. Þátttöku í fræðslu þarf sennilega að skyldubinda og nálgast hana með öðrum hætti en gert hefur verið. Reynslan af því að skapa umræðuvettvang til að auka vitund um stöðu jafnréttismála og taka umræðuna virðist heppileg nálgun. Hún virðist bæði hafa verið valdeflandi og líkleg til að koma umræðum upp úr hjólförunum. Auk þess var upplifun þátttakendur ánægjuleg og vilji til að taka slíka vinnu lengra.

Tíðni eineltis, kynferðislegrar áreitni, samsetning gerendahópsins og sú staðreynd að konur og ekki síst lögreglukonur eru oftar en aðrir hópar þolendur bæði eineltis og kynferðislegrar áreitni bendir til þess að vandamálið sé ekki síður vinnumenningin og samskiptavenjum innan lögreglunnar en einstaklingar sem meðvitað eða ómeðvitað sýna þessa óæskilegu og ólöglegu hegðun. Forvarnaraðgerðir þurfa að taka mið af því.

VINNUMENNINGIN[8]

Nokkuð ljóst er að enginn einn þáttur í vinnumenningunni skýrir háa tíðni eineltis og kynferðislegra áreitni og kynjaðar víddir þeirra. Ræturnar virðast liggja víða og djúpt – í viðhorfum, hefðum, samskiptavenjum, virðingu, valdatengslum, viðmiðum, mælikvörðum og óskrifuðum reglum. Margir þeirra þátta sem Vinnueftirlitið hefur skilgreint sem áhættuþætti eineltis og kynferðislegrar áreitni eru til staðar í vinnumenningu LRH og hjá lögreglunni almennt. Þar á meðal eru niðurskurður og óviðráðanlegt vinnuálag en einnig slæm stjórnun, yfirmenn sem ekki bregðist við þegar vandamál koma upp, skortur á umburðarlyndi gagnvart fólki sem ekki fellur að ríkjandi ímyndum, óljósar samskiptareglur og siðræn viðmið og síðast en ekki síst slæmar samskiptavenjur. Tíðni eineltishegðunar og kynferðislegrar hegðunar veldur sérstökum áhyggjum. Hún er svo há að það bendir til þess að slík hegðun sé mjög sterkt einkenni á samskiptum. Kynjuðu víddirnar sem í birtast í gögnunum sýna auk þess að konur eru mun líklegri en karlar til að upplifa þessa óæskilegu hegðun sem óvelkomna og að henni sé beint gegn þeim. Leiða má að því líkum að hún sé ein algengasta birtingarmynd þess að komið sé fram við konur og karla með ólíkum hætti innan lögreglunnar. Því hefur meirihluti kvenna tekið eftir en karlar upp til hópa ekki. Mjög há tíðni eineltishegðunar og kynferðislegrar hegðun sem virðist tengjast stigveldismenningu og húmor sem getur sært, meitt og ógnað sterkum böndum er umhugsunarefni. Það bendir til þess að það sé fíllinn í stofunni – augljósa vandamálið sem tilhneiging er til að loka augum fyrir. Algengar tegundir tíðrar eineltishegðunar eins og til dæmis að hunsa fólk, skoðanir þess og viðhorf eru auk þess vísbendingar um að geta og svigrúm bæði stjórnenda og starfsfólks til að taka umræðuna og leysa úr ágreiningsmálum sé takmörkuð. Slíkt svigrúm er talið forsenda þess að hægt sé að

8 Sjá kafla 4.10-4.19 í lokaskýrslu

ögra viðteknum viðmiðum, mælikvörðum og óskrifuðum reglum með það að markmiði að breyta kynjuðum stofnunum og vinnumenningu þeirra.

STARFSÞRÓUNARVERKEFNI[9]

Formleg starfsþróunarverkefni í boði innan LRH eru afleysingar, tilfærslur í starfi og starfskynningar á grundvelli starfsþróunar og námskeið, bæði skyldubundin og valkvæð. Gögnum um sókn í þessi gæði og dreifingu þeirra hefur ekki verið safnað með skipulögðum hætti og því skortir heildarsýn á stöðuna. Fleiri verkefni eru á teikniborðinu bæði tengd sérstakri áherslu á starfsþróun kvenna og leiðtogaþjálfun fyrir bæði kynin. Þau hafa ekki komist í framkvæmd vegna skorts á fjármagni og öðrum björgum.

Tækifæri kvenna til að leysa af í efri starfsstigum hafa aukist á undanförnum árum en gögnin sem bárust voru ekki nógu ýtarleg til að greina hvort það á við í öllum starfsstigum. Telja má líklegt að mestur árangur hafi náðst með kröfu um afleysingalista varðstjóra og sem jafnast kynjahlutfall á þeim.

Engar tölulegar upplýsingar bárust um sókn og dreifingu gæðanna tilfærsla í starfi og starfskynning á grundvelli starfsþróunar. Um úthlutun þeirra gæða gilda ekki sérstakar verklagsreglur sem taka mið af sérstöðu þeirra sem starfsþróunarverkefna og áherslu embættisins á starfsþróun kvenna. Samdráttur hefur takmarkað framboð á tækifærum að minnsta kosti til starfskynninga.

Verklagsreglur og skipulag vegna skyldunámskeiða virðast í góðum farvegi innan LRH og tækifæri allra jöfn. Vísbendingar eru um að stjórnendur séu misviljugir að hliðra til eins og verklagsreglur kveða á um þegar að valkvæðum námskeiðum kemur. Einnig kom fram gott aðgengi að tengslanetum gæti auðveldað aðgengi að valkvæðum námskeiðum sem og öðrum starfsþróunarverkefnum. Það gæti bent til þess að staða og tækifæri kynjanna séu ekki jöfn. Það þarf að staðfesta eða hrekja með gögnum.

LAUN OG ÖNNUR FJÁRHAGSLEG HLUNNINDI[10]

Þau fjárhagslegu gæði sem til úthlutunar eru innan LRH hafa ekki verið kortlögð og kyngreind gögn um laun og önnur fjárhagsleg gæði, sókn í þau og skiptingu þeirra eftir kyni og tegundum starfa vantar til að hægt sé að draga fram heildstæða mynd af stöðunni og leggja mat á hana.

Nokkuð langt er síðan byrjað var að tala um það innan LRH að innleiða Jafnlaunastaðal en undirbúningur er nýlega hafinn. Eins og víðar hefur vantað fjármagn, starfsfólk og tíma en telja má líklegt að viðhorf hafi einnig hindrað þá vinnu því hvorki stjórnendur né starfsfólk virðist telja að kynjunum sé mismunað í launum eða við dreifingu annarra fjárhagslegra hlunninda. Það er vel ef svo er en nú lagaleg skylda og fullt tilefni til að staðfesta það eða hrekja með gögnum. Það hefur sjaldnast reynst raunin þegar grannt hefur verið skoðað.

9 Sjá kafla 4.7 í lokaskýrslu
10 Sjá kafla 4.5 í lokaskýrslu

SAMRÆMING VINNU OG EINKALÍFS[11]

LRH býður upp á fjölbreytt úrræði til að auðvelda starfsfólki að samræma vinnu og einkalíf. Skýrar verklagsreglur og umsóknareyðublöð eru aðgengileg á innri vefjum. Þau virðast tryggja söfnun nauðsynlegra gagna til að rýna sókn í gæðin og dreifingu þeirra en engin slík gögn bárust. Það skortir því heildstæða mynd af sókn í og dreifingu slíkra gæða.

Flestu starfsfólki lögreglunnar finnst ganga vel eða frekar vel að samræma vinnu og einkalíf. Enginn kynjamunur kom fram í viðhorfum borgaralegra starfsmanna en heldur virðist halla á lögreglukarla. Skýr stefna, fjölbreytt úrræði, skýrar verklagsreglur og jafnt formlegt aðgengi að gæðunum virðist því ekki duga til. Skýringa á kynjamuninum virðist vera að leita í vinnumenningu þar sem íhaldssömum hugmyndum um karla sem fyrirvinnur og verkaskiptingu kynjanna á heimilum er haldið á lofti. Þeim fylgir sá sjálfgefni sannleikur að eðlilegt sé að gera meiri og ríkari kröfu til karla en kvenna um að forgangsraða vinnu umfram einkalíf. Þetta viðhorf þekkist einnig innan LRH. Vísbendingar eru um að einhverjir stjórnendur líti á það sem mismunun að taka tillit til ólíkra þarfa kynjanna eða hópa t.d. einstæðra foreldra. Það er íhaldssamur skilningur á jafnréttishugtakinu og ekki í anda jafnréttislaganna og áherslu þeirra á samþættingu jafnréttis- og kynjasjónarmiða. Það kom þó einnig fram að yfirmenn sem hafa skilning eða persónulega reynslu af þörfinni fyrir sveigjanleika eru líklegri en aðrir til að veita hann og leita annarra lausna þegar skilgreind úrræði duga ekki.

STJÓRNUN OG STEFNUMÓTUN[12]

Tækifæri starfsfólks til að koma að ákvarðanatöku og stefnumótun hafa ekki verið kortlögð með heildstæðum hætti hvorki innan LRH né annarra embætta lögreglunnar. Einu aðgengilegu gögnin voru um yfirstjórn LRH. Í lok janúar 2017 var hlutfall þess kyns sem er í minnihluta í yfirstjórn LRH 38% eða nálægt markmiði stofnunarinnar og jafnréttislaga. Það hefur hækkað á undanförnum árum vegna samsetningar stjórnendahópsins og aðgerða lögreglustjóra. Kyn þeirra sem gegna æðstu embættum LRH ræður þó enn mestu um kynjahlutfallið og hlutfall kvenna hefur lækkað aftur eftir breytingar í hópnum. Ólíklegt er að LRH nái og viðhaldi settu markmiði fyrr en kynjahlutfallið í hópi æðstu stjórnenda jafnast.

VIÐHORF TIL STÖÐU JAFNRÉTTISMÁLA[13]

Lögreglustjóri LRH, Sigríður Björk Guðjónsdóttir, er meðvituð um að staða jafnréttismála sé ekki góð innan starfsmannaþáttar lögreglunnar og það halli á konur á ýmsum sviðum, ekki síst lögreglukonur. Takmarkaðar upplýsingar eru aðgengilegar um viðhorf annarra stjórnenda embættisins. Vísbendingar eru þó um að skoðanir séu skiptar í hópnum og það skorti víða skilning á þörfinni fyrir jafnréttisvinnu, meðal annars innan yfirstjórnar. Viðhorfið hefur verið kannað á landsvísu bæði meðal lögreglumanna árið 2013 og árið

11 Sjá kafla 4.6 í lokaskýrslu
12 Sjá kafla 4.4 í lokaskýrslu
13 Sjá kafla 3.3 í lokaskýrslu

2017 meðal borgaralegs starfsfólks í tengslum við þessa rannsókn. Niðurstöðurnar sýna að um helmingur starfsfólksins telur stöðu kvenna verri en karla innan stofnunarinnar en hinn helmingurinn að jafnréttismálin séu í góðu lagi. Kynjamunur er verulegur og meiri meðal lögreglumanna en borgaralegra. Þegar á heildina er litið telja níu af hverjum 10 konum og fjórir af hverjum 10 körlum að það halli á konur. Meirihluti karla og lítill hluti kvenna telur hins vegar að staða kynjanna og tækifæri séu jöfn innan lögreglunnar. Að öllu óbreyttu má búast við að sá hópur, karlar að langstærstum hluta, sjái ekki mikla ástæðu til að leggja áherslu á jafnréttismál, styðja aðgerðir og taka þátt í að koma þeim í framkvæmd. Viðhorfið virðist sambærilegt innan LRH. Það vekur athygli að þetta viðhorf er í mikilli andstöðu við niðurstöður þeirra rannsókna sem gerðar hafa verið á undanförnum árum á stöðu jafnréttismála innan íslensku lögreglunnar. Niðurstöður þeirra benda til þess að staða og tækifæri kynjanna séu ekki jöfn og það halli á konur og skýringa einkum að leita í vinnumenningunni. Starfsfólk LRH virðist lítið þekkja til þeirra rannsókna og þess óæskilega kynjamunar sem þær hafa dregið fram á ýmsum sviðum. Það viðhorf að jafnréttismálin séu í góðum farvegi dregur úr líkum á því að jafnréttisverkefni komist í framkvæmd. Þá er ekki talin þörf á aðgerðum og engin ástæða til að forgangsraða þeim við úthlutun nauðsynlegra bjarga til að koma þeim í framkvæmd. Viðhorfið getur því verið veruleg hindrun í jafnréttisstarfi.

Kynjamunurinn í viðhorfum hefur einnig verið skýrður með því sem kallað er ósýnilegur forréttindabakpoki karla (e. the invisible male privilage backpack). Með því er átt við að karlar skilji ekki hvert vandamálið er vegna þess að þeir njóti ákveðinna ósýnilegra forréttinda og hafi því síður en konur upplifað misrétti á eigin skinni. Það á ekki síst við innan stofnanna eins og lögreglunnar þar sem karlar mótuðu menninguna og viðmið þeirra og gildi því ríkjandi. Það sama á auðvitað við um konur sem njóta sambærilegra forréttinda. Mikilvægt er að glæða áhuga karla á að taka þátt í að auka jafnrétti með því að opna augu þeirra fyrir því að vandamál séu til staðar, hver þau eru og að allir græði á auknu jafnrétti kynjanna – líka karlar.

STÆRSTU HINDRANIR

Stærsta ytri hindrunin er skortur á fjármagni til að ráða inn fleira starfsfólk og fjármagna jafnréttisverkefni. Takmarkað aðgengi að björgum hefur víða hindrað í jafnréttisstarf.

Stærstu innri hindranirnar eru viðhorf til stöðu jafnréttismála, einelti og kynferðisleg áreitni og vinnumenning sem býður ekki alla jafnvelkomna til starfa. Þær hindranir eru samofnar í menningu stofnunarinnar og því ólíklegt að annað dugi til en að takast á við þær sem eina heild.

TILLÖGUR AÐ VERKEFNUM HJÁ LRH

Eitt af meginmarkmiðum rannsóknarinnar var að leggja traustan grunn að markvissri stefnumótunarvinnu hjá LRH í jafnréttismálum. Staðan hefur verið kortlögð og vandamálin skilgreind eins og gögn leyfðu og hægt var.

Næstu skref eru að skipuleggja aðgerðir, koma þeim í framkvæmd, meta árangur og endurskoða áætlunina reglulega. Aðgerðaáætlunina er síðan hægt að samþætta við vinnu á öðrum sviðum mannauðsmála og nálgast þannig vinnu að mannauðsmálum með heildstæðum hætti og í samræmi við hugmyndafræði kynjasamþættingar. Við slíka samþættingu er mikilvægt að áherslan á jafnrétti kynjanna og kyngreiningu gagna verði vel sýnileg og birtist með skýrum hætti í skilgreindum leiðum, árangursmælikvörðum, tímarömmum og ábyrgð.

Hér að neðan eru tillögur að jafnréttisverkefnum sem æskilegt væri að koma í framkvæmd innan LRH. Þeim hefur ekki verið forgangsraðað. Ástæðan er sú að það þarf vilja til verka og fjármagn, tíma og mannafla til að koma þeim í framkvæmd. Það er því ekki á færi annarra en LRH að ákveða forgangsröðunina. Nokkur verkefni sem að mati rannsakenda þola síst að bíða eru þó merkt sem forgangsverkefni. Listinn er vissulega langur og kannski yfirþyrmandi. Það er þó með þetta verkefni eins og að borða fíl. Taka bara einn bita í einu og gefast ekki upp þó á móti blási. Þá hefst þetta á endanum.

SKIPULAGNING

Að skipuleggja jafnréttisstarf með markvissum hætti.	Gera aðgerðaáætlun í jafnréttismálum, afla henni stuðnings og staðfesta með formlegum hætti.	**Forgangur** Markmið, aðgerðir, árangursmælikvarðar, tími, ábyrgð jafnréttisverkefna þurfa að vera vel skilgreind rétt eins og í öðrum aðgerðaáætlunum. Mikilvægt er að stjórnendur taki þátt í vinnunni og styðji aðgerðir. Allar aðgerðir verða auðveldari í framkvæmd ef starfsfólk veit að þær eru samþykktar af yfirmönnum og skipulagðar í samvinnu við þá.[108]
Að gera áherslu á jafnréttisgildið, jafnréttisstarf og árangur af því sýnilegt.	Kynna árlega stöðu og þróun jafnréttismála innan LRH og stöðu einstakra verkefna í aðgerðaáætlun.	Skilgreina ætti ábyrgðaraðila á árlegri úttekt á stöðu jafnréttismála og jafnréttisverkefna og hvenær henni á að vera lokið. Í henni er æskilegt að fram komi hver staðan var, hver markmiðin voru, til hvaða aðgerða var gripið og hvernig staðan er. Sérstakur kafli í ársskýrslum embættisins um stöðu og þróun jafnréttismála gæti verið heppilegur vettvangur fyrir opinbera birtingu.

KYNGREIND GÖGN

Að auk aðgengi að kyngreindum tölulegum gögnum.	Kortleggja með heildstæðum hætti, þörfina fyrir kyngreind gögn með hliðsjón af áherslum í jafnréttis- og framkvæmdaáætlun lögreglunnar, þeim gæðum sem til skiptanna eru innan LRH og sérstökum áherslum embættisins í jafnréttismálum.	Safna þarf gögnum um bæði sókn og árangur eða dreifingu gæða, skilgreina ábyrgð á söfnun þeirra með formlegum hætti t.d. í erindisbréfum og verklagsreglum og kveða skýrt á um það hvenær og hvar gögnin eigi að vera aðgengileg og hverjum. Jafnréttisfulltrúi RLS hefur útbúið og sent út eyðublað sem embættin geta notað til að skrá kyngreind gögn. Í því koma fram hvar áherslur jafnréttis- og framkvæmdaáætlunar lögreglunnar í gagnasöfnunarmálum liggja. Aðgengileg kyngreind gögn þurfa að vera samanburðarhæf á milli tímabila.

108 Jafnréttisstofa, 2009

FRÆÐSLA OG MENNINGARMÓTUN

Að auka vitund um stöðu jafnréttismála innan LRH.

Skipuleggja skyldubundna fræðslu og umræðuvettvang um jafnréttismál fyrir yfirstjórn, aðra stjórnendur og starfsfólk.

Forgangur
Reynsla lögreglunnar af jafnréttisfræðslu bendir til þess að hefðbundin valkvæð fræðsla með fyrirlestrum skili takmörkuðum árangri.

Þátttaka í umræðuvettvangi þar sem fjallað er um fjölbreyttar birtingarmyndir kynjamisréttis, þær ræddar og sögum deilt virðist auka líkurnar á að fólk komi auga á misréttið – blindir fá sýn eða alla vega hluti þeirra. Upplifun þátt-takenda í rannsókninni var ánægjuleg en reynslan einnig að það þurfi einhvern með sérfræðiþekkingu á sviðinu til að leiða umræðurnar og leggja til fræðilega þekkingu svo umræðan komist upp úr hjólförunum.

Sambærileg nálgun við fræðslu er því líklega heppilegri nálgun en fyrirlestrarformið. Reynsla ýmissa sérfræðinga á sviðinu styður þá niðurstöðu.

Skipuleggja þarf fræðsluna á vinnutíma og skyldubinda þátttöku.

EINELTI OG KYNFERÐISLEG ÁREITNI

Að jafnt konur sem karlar upplifi ekki einelti og kynferðislega áreitni.	Skapa fræðslu- og umræðuvettvang til að ræða um einelti og kynferðislega áreitni	**Forgangur** Gæti verið meðal fyrstu umræðuefna í heildstæðu fræðslu- og menningar-mótunarverkefni.
	Hvetja stjórnendur og starfsfólk til að skipuleggja átak með það að markmiði að bæta samskipti og útrýma einelti og kynferðislega áreitni	**Forgangur** Tryggja þarf aðgengi að stuðningi eins og fræðslu og leiðsögn.
	Rýna áhættumat og forvarnaráætlun LRH til að tryggja að hvort tveggja sé í samræmi við ákvæði í Reglugerð um aðgerðir gegn einelti, kynferðislegri áreitni, kynbundinni áreitni og ofbeldi á vinnustöðum nr. 1009/2015.	Niðurstöður þessarar rannsóknar og fyrri ætlu að nýtast við greiningu og mat á áhættuþáttum og skipulagningu forvarnarverkefna.
	Auka þekkingu stjórnenda á einelti, kynferðislegri áreitni, eineltishegðun og kynferðislegri hegðun.	
	Skipuleggja reglubundna hagnýta þjálfun í að grípa inn í og bregðast við með samræmdum hætti.	Auk þjálfunar gæti gátlisti fyrir samræmd viðbrögð verið hentugt hjálpartæki.
	Kynna fagráð lögreglunnar og önnur úrræði	Starfsdagar eininga gætu verið heppilegur vettvangur sem nær til flestra.
	Skipuleggja umræðuvettvang fyrir stjórnendur á öllum stjórnunarstigum um Reglugerð nr. 1009/2015.	Kynning á reglugerðinni, umræða um óásættanlega hegðun og hugmyndir þátt-takenda um leiðir til að bæta samskipti og draga úr áhættu.
	Hanna samræmt mælitæki til að skima eftir einelti, kynferðislegri áreitni eða óæskilegri hegðun af sama toga.	Innleiða notkun mælitækisins, fylgja henni eftir og nýta niðurstöðurnar. Niðurstöður er hægt að nýta við árangursmælingar og við endurskoðun áætlana.

RÁÐNINGAR 1

Að jafna aðgengi kynjanna að störfum sem auglýst eru laus til umsóknar hjá LRH	Greina gögn úr ráðningarferli vegna auglýstra starfa almennra lögreglumanna árið 2017. Grípa strax til aðgerða ef þörf er á.	**Forgangur** Væntingar eru til þess að óvenju mörg tækifæri verði til nýráðninga í hópi almennra lögreglumanna á næstu árum bæði vegna aukins fjárhagslegs svigrúms og aldurtengdrar endurnýjunar. Árangurshlutfall kvenna vegna auglýstra starfa almennra lögreglumanna var mun lægra en karla árið 2016 ólíkt því sem var á tímabilinu 2011-2015. Engin augljós skýring er á því sem er vísbending um að ástæða sé til að skoða sérstaklega hvort kyn hafi með einhverjum hætti haft áhrif við hæfnismat.
	Skipuleggja fræðslu fyrir alla sem koma að ákvarðanatöku í ráðningarferli til að auka vitund og þekkingu á kynja-gryfjum í ráðningarferlum.	Miðað við stöðu þekkingar á jafnréttismálum innan LRH gæti tímabundin aðkoma sérfræðings sem leiðir umræðuna í ráðningarferlinu verið heppilegri nálgun en námskeið. Þannig verður fræðslan bæði aðstæðubundin og líklegra að aðferðafræði kynjasamþættingar í ráðningarferli festist í sessi til framtíðar innan embættisins.
	Leita skýringa á misræmi í gögnum um ráðningar borgaralegra starfsmanna. Grípa til aðgerða ef þörf er á.	

RÁÐNINGAR 2

Að auka traust á ráðningarferlum.	Stytta ráðningarferlið og auka gæði ákvarðanatöku	Aukin áhersla á gæði vinnu og ákvarðanatöku á fyrstu stigum ráðningarferlisins gæti stytt ferlið eftir að auglýsing birtist. Vísbendingar eru um að ástæða sé til að skoða sérstaklega hvernig staðið er að skilgreiningu þarfa, markhóps og hæfni auk vægis einstakra hæfnisþátta. Við gagnaöflun var þeirri hugmynd varpað fram að það gæti aukið traust að fá t.d. einn óháðan aðila inn í valnefndir.
	Skapa fræðslu- og umræðu-vettvang um vantraust á ráðningarferlum og hvernig stjórnendur og starfsfólk getur tekið þátt í að auka það.	Gæti verið eitt umræðuefnið í heildstæðu fræðslu- og menningarmótunarverkefni. Leggja ætti áherslu á að ræða kynjaðar víddir hæfnismats og hvernig óæskilegum viðhorfum, hegðun og hugmyndum i tengslum við ráðningar er viðhaldið í vinnumenningunni.
	Skipuleggja gagnasöfnun vegna framgangs í starfi greinanleg eftir tegundum starfa, starfsheiti og kyni.	Aðgengileg kyngreind gögn þurfa að vera samanburðarhæf á milli tímabila. Kortleggja stöðuna.
Að jafna aðgengi kynjanna til framgangs í starfi	Móta og festa í sessi kynjasamþætt ráðningarferli um framgang í starfi og hvernig staðið skuli að til-nefningum, hæfnismati og vali.	Reynslan af kynjajöfnuðum afleysingalistum varðstjóra bendir til þess að það skipti miklu máli að hafa kynjahlutfallið sem jafnast á slíkum listum. Að setja saman og gera aðgengilegan sambærilegan lista vegna framgangs í starfi gæti einnig verið hagnýtt verkefni. Leggja ætti áherslu á að fleiri sæki um laus embætti og fari í gegnum hæfnismat. Dæmi er um að slíkar upplýsingar hafi verið nýttar við markvissa leit að hæfum konum á tilnefningarlista vegna afleysinga.

STARFSÞRÓUN

Að jafna aðgengi kynjanna að starfsþróunar-tækifærum	Skipuleggja söfnun kyngreindra gagna um sókn og dreifingu gæða í formi starfsþróunar-verkefna, hvenær og hvar gögnin eigi að vera aðgengileg og hverjum.	Aðgengileg kyngreind gögn þurfa að vera samanburðarhæf á milli tímabila.
	Semja, samþykkja og innleiða sérstakar verklagsreglu vegna tilfærslu í starfi og starfskynningar á grundvelli starfsþróunar.	Meðal hugmynda sem fram komu við gagnaöflun var að tryggja framboð tiltekinna fjölda starfskynninga, upplýsa um það hvar þau eru og hvenær þau standa til boða, óska eftir umsóknum og hafa ákvarðanatökuferlið gegnsætt.
	Gera allar upplýsingar um starfsþróunartækifæri, verklagsreglur og umsóknareyðublöð aðgengilegar á einum stað í gæðahandbók starfsfólks.	Reynsla LRH bendir til þess að áhersla á jafnt kynjahlutfall á listunum dragi úr áhrifum tilnefningatengslaneta.
	Skapa fræðslu- og umræðuvettvang fyrir alla stjórnendur LRH til að ræða stöðu starfsþróunarmála og mikilvægan þátt þeirra í að koma stefnunni í framkvæmd	Gæti verið eitt umræðuefnið í heildstæðu fræðslu- og menningarmótunarverkefni.

STJÓRNUN OG STEFNUMÓTUN

Að jafna tækifæri kvenna og karla til að koma að stefnumótun og ákvarðanatöku	Kortleggja þær nefndir, ráð og stjórnir sem LRH skipar í innan og utan embættisins.	Að lágmarki ætti að kortleggja fastanefndir innan LRH og reglubundnar tilnefningar LRH í nefndir, ráð og stjórnir utan embættisins.
	Skipuleggja söfnun kyngreindra gagna um sókn og dreifingu þessara gæða, hvenær og hvar gögnin eigi að vera aðgengileg og hverjum.	Gögnin þurfa að vera samanburðarhæf milli ára.
	Semja skýrar og hagnýtar verklagsreglur um það hvernig skuli skipa í starfshópa, nefndir, ráð, stjórnir og skrá nýjar.	Til eru fyrirmyndir að kynjasamþættu verklagi sem hefur skilað árangri (sjá viðauka 1).

LAUN OG ÖNNUR FJÁRHAGSLEG GÆÐI		
Að mismuna ekki kynjunum í launum við úthlutun annarra fjárhagslegra gæða	Ljúka innleiðingu Jafnlaunastaðalsins. Kynna niðurstöður fyrir starfsfólki og grípa til aðgerða til að leiðrétta óútskýrðan launamun komi hann fram.	Gögnin þurfa að vera samanburðarhæf milli ára.
	Kortleggja önnur fjárhagslegu gæði sem til úthlutunar eru innan LRH.	Gögnin þurfa að vera samanburðarhæf milli ára.

SAMRÆMING VINNU OG EINKALÍFS		
Að auðvelda samræmingu vinnu og einkalífs	Safna saman á einum stað upplýsingum um þau úrræði sem í boði eru, skipuleggja söfnun kyngreindra gagna um sókn í og dreifingu þessara gæða og hvenær og hvar gögnin eigi að vera aðgengileg og hverjum.	Gögnin þurfa að vera samanburðarhæf milli ára.
	Skapa fræðslu og umræðuvettvang fyrir stjórnendur til að ræða ólíkar þarfir kynjanna og hópa, kynbundin viðhorf til tíma kvenna og karla og hvað það þýðir að huga að jafnréttis- og kynjasjónarmiðum í því samhengi.	Gæti verið eitt umræðuefnið í fræðslu- og menningar-mótunarverkefni.
	Fá álit lögfræðings Jafnréttisstofu á því hvort foreldrum sem báðir starfa hjá LRH sé mismunað í leiðbeinandi reglum LRH fyrir Úrræði fyrir ný-bakaða foreldra. Lagfæra ef þörf er á.	

Góða ferð, gangi ykkur vel og munið að gleðjast með starfsfólkinu yfir jafnt stórum sem smáum sigrum í jafnréttismálum.

Heimildaskrá: Sjá lokaskýrsla