

Else Leona McClimans og Trude
Langvasbråten

Likestillingsloven § 21

En evaluering

Avdeling for kvinnerett
Institutt for offentlig rett
Universitetet i Oslo

Institutt for samfunnsforskning

Oslo 2009

Innhold

Innhold	2
Sammendrag	5
Oppdrag og bakgrunn	20
Gjennomføring av evalueringen	22
Lovbestemte kvoteringsregler for styrer, utvalg m.v.	23
Det statlige utvalgssystemet.....	25
En oversikt over kjønnsfordeling i statlige styrer, råd og utvalg 2007 ..	26
Rapportens utforming.....	30
§ 21 – Juridisk overblikk	31
Rettslig fortolkningsramme for § 21.....	33
Politisk deltagelse som menneskerettighet	35
§ 21 og likestillingslovens formålsparagraf § 1, § 1 a og § 1 b.....	38
§ 21 og CEDAW artikkel 4.1	40
Hva faller innunder bestemmelsen om kjønnsrepresentasjon?	41
Hva er unntatt bestemmelsen om kjønnsrepresentasjon?.....	50
Dispensasjonsadgang med foreleggelsesplikt - § 21 annet ledd	51
Gjennomføring av bestemmelsen	57
Håndheving og tilsyn med bestemmelsen - § 21 femte ledd.....	58
Manglende samsvar mellom foreleggelse og oppnevninger	63
Foreleggelse: Departementets praksis med dispensasjonssøknader	65
Hva gjelder dispensasjonssøknadene?	68
§ 21 i lys av dispensasjonssøknadene.....	70
Manglende foreleggelse?	73
Gjennomgang av oppnevninger i statsråd 2007	73
Gjennomgang av oppnevnte utvalg m.v. for 2007	75
Oppsummering	81
Praktisering av § 21: spørreundersøkelse og informant-intervjuer i departementene	85
Spørreundersøkelsen i departementene	86
Kjennskap, informasjon og reglenes sentralitet.....	88

Rekruttering av kvinner og menn til utvalg	89
Unntaksadgangen.....	90
Nærmere om praktisering av regelverket.....	91
§ 21 i konflikt med andre hensyn og interesser?.....	93
Oppsummering	94
Informant-intervjuene	95
Krav til kjønnsbalanse kjent og innarbeidet.....	96
Rutiner og rekruttering	97
Problemer og utfordringer	98
Gjennomslagskraft avhengig av politisk vilje og synliggjøring?	100
Foreleggelsesplikten og dispensasjonssøknader	101
Tilsyn og synliggjøring av lovstridighet	101
Oppsummering	102
§ 21 og likestillingslovens øvrige håndhevingssystem.....	104
Tilsyn med og håndheving av likestillingsloven § 21	106
Departementenes likestillingsrapportering som virkemiddel	106
Likestillings- og diskrimineringsombudets rolle	108
Likestillings- og diskrimineringsnemndas rolle	110
Forholdet mellom § 21 og Likestillingslovens sanksjonssystem.....	111
Pålegg om stansing og retting.....	112
Ugyldighet	112
Erstatning og straff	113
Oppsummering	113
Svakheter ved praktisering av § 21	114
Forslag til endringer i lov og forskrift.....	115
Delegasjoner bør medregnes lovtekstens opplisting	115
Oppheving av dispensasjonsadgangen/foreleggelsesadgangen?	115
Presisere BLDs plikt til årlig tilsyn.....	116
Tilsyn: redegjøringsplikt av departement og underliggende etater.....	116
Tilsyn ved Ombudet og Nemnda?	117
Sanksjoner: stansing, retting og påbud	117
Sanksjoner: ugyldighetsvirkninger av beslutninger/vedtak.....	118
Sanksjoner: legalitetskontroll?.....	118
Forslag til endringer og presiseringer i rundskrivet	118
Utvalg faller inn under loven om de har beslutningskompetanse.....	118
§ 21 for utvalg med offentlig representasjon	119
Observatører og selvskrevne er omfattet	119
Automatisk opprykk av varamedlemmer	119
Valg av folkevalgte før medlemmer oppnevnes	120
Rutiner og saksbehandling i fagdepartement	120
Forholdet til underliggende etater.....	120
Vedlegg:.....	121
Vedlegg 1: BLDs rundskriv Q-4/2005	121

Vedlegg 2: Bakgrunn og utvikling for § 21	128
Vedlegg 3: Oversikt BLDs dispensasjonssøknader § 21 for perioden 2003- oktober 2008.....	132
Vedlegg 4: Gjennomgang av BLDs behandling av dispensasjonssøknader 2003-2008	133
Vedlegg 5: Gjennomgang av Organbasen 2007. En oversikt over oppnevnte utvalg ikke i samsvar med § 21.	144
Vedlegg 6 Spørreskjema med frekvensfordelinger.....	169
 Litteratur	 181

Sammendrag

Likestillingsloven § 21 lovfester prinsippet om kjønnsbalanse i utvalg, styrer, råd, nemnder m.v. som oppnevnes eller velges av et offentlig organ. Bestemmelsen gjelder ikke for folkevalgte organer eller utvalg som etter lov bare skal ha medlemmer fra direkte valgte forsamlinger. Dersom det er umulig å oppfylle kravet til kjønnsbalanse kan fagdepartementene søke om unntak fra regelen (dispensasjon) ved å forelegge utvalgets sammensetning for Barne- og likestillingsdepartementet (BLD).

- evalueringen

Evalueringen omhandler bestemmelsens utfordringer i lys av lovens og lovbestemmelsens formål som uttrykt i lovens forarbeider og departementenes praksis, herunder saker om dispensasjon i Barne- og likestillingsdepartementet. Utgangspunktet for evalueringen er en juridisk analyse av bestemmelsen i en fortolkningsramme som inkluderer internasjonale rettslige forpliktelser og plikten til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling som følge av likestillingslovens formålsbestemmelse og aktivitetsplikt. Departementenes praksis er belyst ved en gjennomgang av dispensasjonssøknader behandlet av BLD siden 2003 og tallmateriale omkring oppnevninger som ikke er blitt forelagt BLD. For å få kjennskap til departementenes praksis er det gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse der alle departementer ble invitert til å delta, samt informant-intervjuer i tre utvalgte departementer. Rapporten foreslår mulige forbedringer av eksisterende regelverk der evalueringen avdekker svakheter i regelverk og/eller praksis i forhold til bestemmelsen, med fokus på tilsyn og sanksjoner, samt informasjonstiltak omkring bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon innad i departementene.

- lovpålagte kvoteringsverktøy

Likestillingsloven § 21 og de tilsvarende bestemmelsene i kommuneloven var i en årrekke det eneste lovpålagte kvoteringsverktøyet i forhold til offentlige beslutningsprosesser. I 2003 ble det gjennom selskapsrettslig lovgivning innført krav til kjønnsrepresentasjon i styrene for en rekke foretak hvor det of-

fentlige var involvert. Kontroll og håndheving av reglene skjer gjennom det alminnelige systemet for håndhevingen av selskapsrettslige regler. Evalueringen gjennomføres dermed i en kontekst hvor de selskapsrettslige krav til kjønnsrepresentasjon har strengere håndhevingsmuligheter og sanksjoner enn det som kan kreves for tilsvarende etter likestillingsloven og kommuneloven.

- liten offentlig oppmerksomhet

Evalueringen skjer videre i en kontekst hvor likestillingsloven § 21 har vært gjenstand for liten offentlig oppmerksomhet. Mens man i andre land har hatt offentlige diskusjoner om parité (perfekt likhet) hvor paritébegrepet har vært sentralt i europeiske diskusjoner om representasjonspolitik, nasjonalt og overnasjonalt, i både EU og Europarådssammenheng, har denne debatten vært fraværende i Norge. I politisk sammenheng i Norge er ordninger for å oppnå kjønnsbalanse i politikken med unntak av de områder som omfattes av likestillingsloven § 21 og kommunelovens §§36-38 basert på frivillighet.

- virker bestemmelsen etter sin hensikt?

Bakgrunnsteppet for evalueringen er videre at § 21 tilsynelatende virker etter sin hensikt. I en oversikt over kjønnsfordeling i statlige styrever, råd og utvalg for 2007 viser statistikk at kjønnsrepresentasjonen i gjennomsnitt er god i forhold til statlige styrever, råd og utvalg. Kjønnsfordelingen i utvalgene totalt sett er temmelig jevn med 47 % kvinner og 53 % menn. Den varierer imidlertid mellom departementene, og til en viss grad også innad i departementene mellom deres ulike utvalg. Evalueringen har derfor gjennomgått oppnevnte utvalg m.v. som registrert i FADs organbase,¹ for å se hvordan lovbestemmelsen om kjønnsbalanse faktisk virker for kvinner og menn oppnevnt av offentlige organ i utvalg, styrever, råd, nemnder m.v.

¹ Fornyings og administrasjonsdepartementet har ansvaret for en database som inneholder en oversikt over statlige organ, styrever og råd, den såkalte Organbasen. Denne inneholder en departementsvis og avdelingsvis oversikt over utvalg, styrever og råd oppnevnt av departementene, og er tilgjengelig på <http://ft.gan.no/publikasjoner/>. Databasen omfatter statlige organer, ikke fylkeskommunale eller kommunale organ. Det er mulig å søke etter utvalgsnavn, utvalgsmedlem og utvalgsnummer, samt med departementskoder. Databasen inneholder tre ulike nivå/ kapitler: først og fremst inneholder basen en sammenlikning med 2006 for variabelen geografisk spredning. I samme nivå foreligger også en oversikt over omfanget av organsystemet i forhold til endringer i 2006 i de enkelte departementene. Det neste nivået inneholder en rekke tabeller som sammenfatter noen av hovedtrekkene ved de kollegiale organene. Til slutt følger en fullstendig oversikt over de enkelte organene og dets medlemmer, organisert departementsvis. Databasen oversikten bygger på er oppdatert av departementene og Statsministerens kontor. Organbasen oppsummeres også i en årlig rapport utgitt av FAD, som imidlertid bare lenker tilbake til organbasen, se http://www.regjeringen.no/nb/dep/fad/dok/rapporter_planer/Rapporter/2008/oversikt-over-statlege-organ-styre-og-ra.html?id=476739

- krav om kjønnsbalanse og 40 %

Likestillingsloven § 21 krever for utvalg med mindre enn 9 medlemmer kjønnsbalanse i utvalg, styrer, råd, nemnder m.v. som oppnevnes eller velges av et offentlig organ. Dersom utvalget har 9 eller flere medlemmer kreves det at hvert kjønn er representert med 40 %. Lovens bestemmelse suppleres av en forskrift om representasjon av begge kjønn i statlige utvalg, styrer, råd, delegasjoner m.v. – regler om håndheving og rapportering, og av et rundskriv som fortolker lovbestemmelsen og forskriften.

- § 21 tolkes med utgangspunkt i internasjonale forpliktelser, formålsbestemmelser og forarbeider

Norges internasjonale forpliktelser og likestillingslovens formålsbestemmelser er rammeverket for tolkningen av § 21. Kvinners like rett til deltakelse i det offentlige liv innebærer at kvinners faktiske deltakelse i demokratiet skal være en reell, og ikke bare en formell rettighet. Bestemmelser som tilsynelatende gir utstrakte rettigheter, men som bare har symbolsk verdi for eksempel fordi håndhevings- og sanksjonsmuligheter er for svake, vil være problematiske i forhold til internasjonale forpliktelser. Ettersom det er kvinner som har vært underrepresentert i utvalg oppnevnt av offentlige organer innebar § 21 i praksis en styrking av kvinners stilling i beslutningsprosesser av samfunnsmessig betydning. Dette er i tråd med likestillingslovens formålsbestemmelse – å gi kvinner og menn like muligheter til å delta aktivt i samfunnet.

- hva omfattes av § 21?

Likestillingsloven § 21 omfatter ”utvalg, styrer, råd, nemnder m.v” med to eller flere medlemmer. Oppregningen er ikke uttømmende og delegasjoner omfattes også. Ifølge rundskriv Q-4/2005 som fortolker bestemmelsen bør to forutsetninger være til stede for at en gruppe skal falle innunder § 21: gruppen må ha fått et mandat eller oppdrag og det må foreligge en forventning om at gruppens arbeid skal munne ut i et sluttprodukt. Evalueringsteamet mener i tillegg at der organet har fått en beslutningskompetanse som er utenom det en vanlig arbeidsgruppe innehar vil det være naturlig at utvalget faller innunder lovens krav til kjønnsbalanse. Det må avgrenses nedad mot de interne arbeidsgrupper som hører til det offentlige organets daglige arbeid.

Reglene om kjønnsrepresentasjon gjelder både hovedmedlemmer og varamedlemmer til utvalg. Medlemmer og varamedlemmer regnes hver for seg, slik at reglene må oppfylles for begge grupper. Alle utvalgets medlemmer omfattes av loven, også de selvskrevne. Etter evalueringsteamets mening bør observatører og ”andre tilknyttede personer” også falle innunder lovens krav.

§ 21 gjelder både ved oppnevning av nye utvalg m.v., ved gjenoppnevninger, ved endret sammensetning av utvalget og ved suppleringer, men trolig ikke ved automatisk opprykk av varamedlemmer.

- hvilke unntak finnes fra § 21?

Unntatt fra bestemmelsens krav til kjønnsbalanse er utvalg m.v. som etter lov bare skal ha medlemmer fra direkte valgte forsamlinger.

Det kan også gjøres unntak fra bestemmelsen når det foreligger særlige forhold som gjør det åpenbart urimelig å oppfylle kravene. Saken skal da forelegges Barne- og likestillingsdepartementet som etter søknad kan gi dispensasjon fra lovens krav. Dette skal være en snever unntaksadgang for de helt ”ekstraordinære situasjoner”. Det bør vurderes om denne unntaksadgangen skal opprettholdes.

- fagdepartementets foreleggelsesplikt til BLD

Foreleggelsesplikten innebærer at utvalg som ikke innfrir lovens krav skal forelegges BLD. Dersom BLD vurderer at lovens vilkår for å gjøre unntak ikke er oppfylt må det oppnevne departement endre sammensetningen av utvalget i tråd med likestillingslovens krav. Oppnevningen skal heller ikke skje før BLD har godkjent utvalgets sammensetning.

- gjennomføring av bestemmelsen hos fagdepartementene

Fagdepartementene skal sikre gjennomføringen av bestemmelsen ved å tilrettelegge rutiner og saksbehandling som sikrer at lovlige utvalg m.v. oppnevnes. Fagdepartementene er også ansvarlige for at deres underliggende organ oppnevner lovlige utvalg m.v.

- håndheving og tilsyn

Systemet for håndheving av § 21 ligger hos BLD. Håndheving av bestemmelsen hviler på at lovens system med å søke om dispensasjon ved manglende overholdelse brukes. De siste års dispensasjonssøknader sammenholdt med funn fra Organbasen som vist nedenfor viser at noen departement aldri søker dispensasjon, mens andre søker om dispensasjon av og til, og i langt færre tilfeller enn de reelt sett burde. Både lovgivningen og praktiseringen av bestemmelsen synes å ligge i underkant av Norges internasjonale forpliktelser.

- sanksjoner

Loven i seg selv har ingen uttrykkelige sanksjoner for utvalg oppnevnt i strid med kravet til kjønnsbalanse i tilfeller hvor søknad om dispensasjon ikke er forelagt BLD. Det kan reises spørsmål ved om BLD kan oppløse lovstridig oppnevnte utvalg ved å kreve at oppnevne departement foretar suppleringsvalg

eller lignende som er i samsvar med loven, tilsvarende de bestemmelser som gjelder for selskapsrettslige krav til kjønnsbalanse. Gitt EU-rettens krav i forhold til ekvivalensprinsippet, vil det måtte vurderes om også sanksjoner i forhold til selskapslovgivningen og diskrimineringslovgivningen skal være tilsvarende.

- hva viser praksis?

Hvordan foreleggelsesplikten oppfylles i praksis er vurdert på fire ulike måter: ved å undersøke de søknader BLD mottar om unntak fra lovens bestemmelse gjennom dispensasjonsadgangen, ved å se på hva offisielle tall for kjønnsfordeling i statlige styrever, råd og utvalg er for 2007, ved å undersøke oppnevninger foretatt i statsråd for 2007 og ved å gjennomgå alle utvalg, styrever m.v. som er registrert i Organbasen i 2007 med sikte på å avklare hvilke styrever m.v. som er i samsvar med likestillingslovens krav – og hvilke som ikke er det.

- Foreleggelser: Departementets praksis med dispensasjonssøknader

Evalueringen avdekker overraskende liten bruk av dispensasjonssøknader. BLD har siden 2003 mottatt og vurdert 14 søknader om dispensasjon. Det foreligger ingen dispensasjonssøknader fra 2007.

Av de 14 dispensasjonssøknadene som ble behandlet, ble dispensasjon gitt i halvparten av sakene, altså i syv saker. Blant disse syv sakene ble det i to av sakene gitt midlertidig dispensasjon, mens det i en annen sak ble gitt dispensasjon forutsatt en lovformelig oppnevning etter to år. Seks dispensasjonssøknader ble avslått. I et av tilfellene med avslag er det opplyst at saken ble løst ved at ytterligere en kvinne ble inkludert i delegasjonen for å oppfylle likestillingslovens krav. Av de øvrige fire sakene som ble behandlet ble tre av søknadene videresendt til fagdepartementet for behandling der, ettersom behandlingen av dispensasjonssøknadene skjedde på et tidspunkt da forskriftens krav var at fagdepartementene tok stilling til dispensasjonssøknader fra underliggende organ.

Hva viser dispensasjonssøknadene? Det lave antallet dispensasjonssøknader tyder på at kjennskapet til unntaksadgangen er lav. Et fellestrekk ved alle dispensasjonssøknader er at søknadene gjelder unntak fra kravet om kjønnsrepresentasjon i forhold til å fremskaffe tilstrekkelig antall kvinner, selv om bestemmelsen gjelder kjønnsbalanse.

Det foreligger ingen opplysninger om at Barne- og likestillingsdepartementet foretar en rutinemessig og systematisk oppfølging i de saker der departementet ikke har godkjent utvalgets sammensetning. Det synes som om departe-

mentet har inntatt en forholdsvis passiv rolle i forhold til oppfølging og tilsyn med § 21. Det fremkommer ikke opplysninger om at departementet håndhever eller fører tilsyn med § 21 på annen måte enn ved å behandle søknader om dispensasjon som forelagt av andre departement i medhold av forskriftens § 4 første ledd. Departementet gjør ikke systematiske oppfølginger i de saker der departementet ikke har godkjent utvalgets sammensetning. I avslagsbrev på dispensasjonssøknader ber heller ikke departementet om at det rutinemessig gis opplysninger om hvordan avslaget håndteres. I et antall saker forelegges søknadene om dispensasjon med svært kort tidsfrist for BLD, noe som innebærer at en dialog med fagdepartementet for å vurdere alternative løsninger i praksis blir vanskelig.

Oppfølging av dispensasjonssøknadene kan skape mulighet for dialog. I den ene av de to sakene hvor oppfølging av en dispensasjonssøknad er notert fra BLDs side førte kontakt på statsrådsnivå til at dispensasjonssøknaden dannet utgangspunkt for en dialog om likestilling. Denne dialogen omhandlet både kjønnsrepresentasjon i råd og utvalg og gjennomføring av likestilling (mainstreaming) internt i fagdepartementet. Dette eksempelet illustrerer at BLD gjennom håndheving og tilsyn kan bruke § 21 langt mer aktivt om det er politisk vilje til dette.

- manglende foreleggelse: oppnevninger i statsråd 2007

Statsrådslistene for 2007 ble gjennomgått for å kartlegge om / i hvilken grad kjønnsbalanserte utvalg m.v. oppnevnes i statsråd. Dette skjer i svært liten utstrekning. Det ble oppnevnt 27 utvalg, styreverv, nemnder og råd m.v. i statsråd i 2007. Bare 3 av disse var i strid med likestillingslovens krav til kjønnsbalanse. Ett av disse utvalgene var et utvalg oppnevnt av BLD. Det er likevel en tydelig tendens til at likestillingslovens krav til kjønnsrepresentasjon overholdes ved oppnevninger i statsråd.

- manglende foreleggelse: gjennomgang av lovstridige utvalg

For å vurdere graden av lovlighet i forhold til oppnevnte utvalg m.v. ble en gjennomgang av FADs Organbase foretatt for 2007, ettersom det ikke foreligger dispensasjonssøknader for dette året.

Av totalt 376 utvalg oppført i basen for 2007 var 233 oppnevnt i samsvar med kravene til kjønnsrepresentasjon i § 21. 142 utvalg er ikke det. Det innebærer at 37 % av alle utvalg ikke oppfyller likestillingslovens krav til kjønnsbalanse. De fleste departement har utvalg som på innrapporteringstidspunktet til Organbasen ikke var i samsvar med likestillingsloven § 21.

Gjennomgangen synliggjorde at Organbasen kan være et nyttig redskap i forhold til å føre tilsyn med om utvalg er i strid med § 21 eller ikke.

- kunnskap om praktisering; departementenes syn

For å få kunnskap om erfaringer med praktiseringen av § 21 ble et elektronisk spørreskjema sendt til alle departementer, etterfulgt av informant-intervjuer i tre utvalgte departementer: Forsvarsdepartementet, Kirke- og kulturdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Dette materialet skulle bidra til å belyse hvordan kravet til kjønnsbalanse praktiseres av departementene, og hvilke sider av bestemmelsen departementene finner er uklare eller vanskelige å praktisere.

- spørreundersøkelsen: praktisering ikke helt uten problemer

I spørreundersøkelsen ble departementene stilt spørsmål om ulike sider ved praktiseringen av § 21. Både bestemmelsen og unntaksadgangen er godt kjent, og reglene vurderes som sentrale ved oppnevning ved utvalg. Unntaksadgangen benyttes lite fordi man anser at man klarer å oppfylle lovens krav. Undersøkelsen viser likevel at praktiseringen av bestemmelsen ikke er helt uten problemer. For eksempel sier nær halvparten av respondentene seg nokså eller helt enige i at det er problematisk å etterleve kravene som § 21 stiller. Flest respondenter oppgir større problemer med å rekruttere kvinner enn menn. Ekspertutvalg synes å være et annet problemområde, hvor halvparten av respondentene sier seg nokså eller helt enige i en påstand om at det er særlig problematisk å etterleve kravene i § 21 når slike utvalg skal oppnevnes. Dette kommer også frem i svarene på spørsmålet om hva som etter respondentenes syn bør utgjøre legitime grunner for dispensasjon fra § 21. Et flertall oppgir situasjoner der det er store problemer med å finne kandidater med relevant og tilstrekkelig kompetanse/kvalifikasjoner/erfaring, noe som kan gå ut over faglige hensyn, som legitime grunner for dispensasjon. Departementene balanserer også kravene § 21 stiller mot andre hensyn og interesser, som i enkelte tilfeller kan komme i konflikt. Både hensynet til andre utvalgsmedlemmers kvalifikasjoner, hensynet til at nødvendige interesser blir representert og hensynet til geografisk spredning blant utvalgsmedlemmene er de hensynene som i størst grad anses å komme i konflikt med § 21.

- informant-intervjuer: § 21 er kjent. Prinsippet er uproblematisk

Informant-intervjuer ble benyttet for å utdype noen av de erfaringene som spørreundersøkelsen belyste. Målsetningen med informantintervjuene var først og fremst å undersøke hvordan departementene praktiserer ulike sider av likestillingslovens regler om kjønnsrepresentasjon, for å få en bedre forståelse av praktisering av reglene, interne rutiner, bruk av unntaksadgangen i for-

skriftens § 2, samt eventuelle utfordringer og problemer heftet ved reglene og/eller praktiseringen.

I intervjuene fremkom det at bestemmelsen om kjønnsbalanse oppleves som kjent, og prinsippet om kjønnsbalanse som uproblematisk, selv om forskriftens enkelte bestemmelser ikke alltid verken er godt kjent eller gjennomført. Informantene opplever at bestemmelsen forsøkes etterlevd lojalt, selv om det i de undersøkte departementene ikke foreligger prosedyrer eller retningslinjer for oppfølging. Saksbehandlingsrutiner eller prosedyrer for oppfølging foreligger heller ikke i forhold til underliggende organ. I intervjuene fremkom det at et mer aktivt tilsyn, og plikt om konkret rapportering vil synliggjøre bestemmelsens virkeområde. Andre faktorer, som politisk press og mediedekning kan synliggjøre kjønnsbalanse, og kan være viktige grep for å sikre kjønnsmessig lovlig oppnevnte utvalg.

- håndhevingsproblemer: forholdet til likestillingslovens system

BLD er gitt ansvaret for håndhevingen av § 21, i motsetning til likestillingslovens øvrige bestemmelser, hvor håndhevingen er lagt til likestillings- og diskrimineringsombudet, og likestillings og diskrimineringsnemnda. I forhold til § 21 har Ombud og Nemnd etter nåværende bestemmelser bare en pådriverrolle. Gitt at BLD utover behandling av dispensasjonssøknader ikke fører tilsyn med bestemmelsen, bør tilsynsplikten ytterligere presiseres i lov eller forskrift.

- håndhevingsproblemer: kravet til effektiv håndheving

Slik § 21 håndheves i dag, er dette problematisk i forhold til kravet til en effektiv håndheving av diskrimineringsvernet som forutsettes i EU-retten og statsforpliktelsen etter CEDAW. Det er grunnleggende svakheter både i forhold til tilsyn og sanksjoner.

De hensyn som begrunnet at håndheving ble lagt til departementet var at den både skulle medføre en forholdsvis effektiv kontroll med at regelen ble overholdt og samtidig gjennomføres innenfor rammen av rimelig saksbehandling. Man fant i forhold til visse typer utvalg av arbeidsmessige hensyn gjorde det vanskelig å legge håndhevingen til Likestillingsombudet.

Spørsmålet er om denne modellen er hensiktsmessig i forhold til de internasjonale krav som i dag stilles.

- kompetanse i forhold til påbud om stansing og retting?

Det er i lys av likestillingslovens øvrige sanksjonssystem nødvendig å se nærmere på BLDs kompetanse i forhold til påbud om stansing og retting som eksempler på sanksjoner departementet kan og skal ha.

- Rapportering som virkemiddel: Departementenes likestillingsrapportering

Den likestillingsrapporteringen som departementene gjennomfører i henhold til likestillingslovens aktivitets- og redegjøringsplikt i § 1 a er også et eksempel på et virkemiddel som kan ha en pådriverrolle. I forhold til § 21 innebærer aktivitets- og redegjøringsplikten at både departementer og deres underliggende organ har en plikt til å rapportere om kjønns sammensetningen ved oppnevning av utvalg m.v. En gjennomgang av departementenes likestillingsredegjørelser i fagproposisjonene til statsbudsjettet for 2008 (St.prp.nr.1 (2007-2008)) viser at det ikke er utbredt praksis at departementene omtaler egen praktisering av § 21 i disse likestillingsredegjørelsene.

Opplysninger om medlemmer i de enkelte utvalg oppnevnt på departementsnivå foreligger i FADs database Organbasen. Denne er mangelfull i lys av at den ikke omfatter utvalg m.v. oppnevnt av departementenes underliggende etater. Sett i lys av de virkemidler som er innført i forhold til de krav som oppstilles i selskapsrettslig lovgivning, hvor kjønnsfordeling av styremedlemmer er registrert i en base og mulig å telle opp (Brønnøysund), bør det stilles krav til at rapportering på oppnevning av offentlige utvalg er like enkel å føre tilsyn med.

Funn og forslag:

Det mest oppsiktsvekkende funn vedrørende praktiseringen av likestillingsloven § 21 er det påfallende lave antall dispensasjonssøknader som BLD har mottatt de fem siste årene sett i lys av den høye graden av oppnevnte utvalg som ikke er i samsvar med likestillingslovens krav. Fraværet av sanksjoner for manglende oppfyllelse og mangel på systematisk overvåking av bestemmelsen er videre påfallende. Når dette ses i sammenheng med de skjerpede kravene til kjønnsrepresentasjon i selskapsrettslig lovgivning, blir ulikhetene mellom de to regelsettene for krav til kjønnsrepresentasjon som gjelder for det offentlige og for det private svært markerte.

Evalueringen har ikke avdekket konkrete svakheter ved selve lovbestemmelsens utforming som gjør det ønskelig å innføre mer kompliserte eller rigide regler: det er bestemmelsens håndheving både i forhold til tilsyn og sanksjoner som sees som det svake punkt i gjennomføringen. En rekke uklarheter vedrørende lovbestemmelsens innhold, avdekket gjennom praksisundersøkelsen, gjør det allikevel naturlig å foreslå noen endringer, som kan gjøres enten

ved lov eller forskrift. Dette omfatter også konkrete forslag til revidering av gjeldende rundskriv for å presisere bestemmelsens rekkevidde.

Forslag til endringer handler for det første om en vurdering av lovens nåværende dispensasjonsadgang: om denne bør opprettholdes og hvordan den eventuelt skal endres. Som nevnt nedenfor vil det være nyttig å se på alle endringer i lys av de regler som gjelder kjønnsrepresentasjon i selskapsrettslig lovgivning. For det annet omhandler forslagene til endringer en skjerpet tiltakspålagt og – rett for BLD som håndhever bestemmelsen. For det tredje fokuserer forslaget på håndheving av bestemmelsen, gjennom innføringen av sanksjonsmuligheter for BLD ved oppnevning av utvalg mv. i strid med likestillingsloven § 21.

Evalueringen fremmer følgende forslag til endringer i lov og forskrift:

- Delegasjoner bør medregnes i lovtekstens opplisting.

Selv om opplistingen i § 21 første ledd første setning ikke er uttømmende regulert tilsier klarheten i forhold til delegasjoner, og det faktum at mange av dispensasjonssøknadene gjelder dette, at ”delegasjoner” innarbeides i lovteksten.

- Oppheving av dispensasjonsadgangen/foreleggelsesadgangen.

Slik unntaksbestemmelsen fungerer i dag, brukes den i langt mindre grad enn det er grunnlag for. Det er trolig mange ulike grunner til at departementene ikke bruker foreleggelsesplikten mer aktivt, men faktum er at den brukes for lite i forhold til det antall lovstridige utvalg som finnes.

Evalueringssteamet foreslår først og fremst at spørsmålet om oppheving av dispensasjonsadgangen som foreslått i Ot.prp nr 97 (2002-2003) revurderes. En oppheving av dispensasjonsadgangen vil være mer i samsvar med EU-rettens ekvivalensprinsipp i forhold til selskapsrettslige regler om kjønnsrepresentasjon. Også de selskapsrettslige reglene inneholder en viss unntaksadgang ved at krav til kjønnsrepresentasjon ikke gjelder på områder hvor det ene kjønn er sterkt underrepresentert. En komparativ juridisk vurdering av de to ulike regelsettene bør derfor foretas før det besluttes om og hvordan dispensasjonsadgangen i § 21 skal endres.

Dispensasjonsadgangen i sin nåværende form fungerer ikke som forutsatt. Dersom dispensasjonsadgangen og foreleggelsesplikten beholdes i sin nåværende form, bør BLD gis en tilsynsoppgave og en reell håndhevingskompetanse som vil bidra til at dispensasjonsadgangen praktiseres i tråd med formålet.

Dersom departementet vurderer det som hensiktsmessig at dispensasjonsadgangen ikke bør oppheves, bør vilkårene i § 21 annet ledd presiseres og spesifiseres mer i forskriften, for å gi klare retningslinjer for det skjønnet som utøves ved behandlingen av dispensasjonssøknadene.

- Presisere BLDs plikt til årlig tilsyn gjennom bruk av Organbasen. BLDs plikt til tilsyn utover behandling av dispensasjonssøknader bør presiseres i lov eller forskrift. I praksis kan en enkel form for tilsyn være å aktivt bruke den informasjon som foreligger i Organbasen. Gitt at Organbasen allerede finnes som en database med mye informasjon, ville en relativt enkel form for tilsyn fra BLDs side være å gå gjennom Organbasen årlig, tilsvarende den gjennomgang som er foretatt i kapittel 4, for å påse at alle utvalg de facto er oppnevnt i tråd med bestemmelsen om kjønnsrepresentasjon i likestillingsloven § 21. I de tilfeller hvor utvalg m.v. ikke er i samsvar med § 21 kan en påminnelse om dette sendes oppnevnde departement, eventuelt i kombinasjon med sanksjoner som beskrevet nedenfor (pålegg om retting m.v.).

- Tilsyn: lovfestet redegjørelsesplikt for departement og underliggende etater.

Det er ikke en del av departementenes likestillingsredegjørelse etter redegjørelsesplikten i likestillingsloven § 1a å rapportere systematisk og eksplisitt i forhold til § 21. Selv om noen få departement gjengir aggregerte tall i forhold til styresammensetningen, gjøres ikke dette verken systematisk eller eksplisitt. Departementenes gjennomføring av bestemmelsen ville trolig innebære færre lovstridige utvalg om dette må rapporteres årlig i St.prp. nr 1.

Evalueringsteamet foreslår å innføre en lovfestet redegjørelsesplikt i lov eller forskrift tilsvarende § 1 a fjerde ledd slik at departementenes rapportering på § 21 innarbeides i departementenes forslag til fagproposisjoner til statsbudsjettet. Dette ville trolig lede til økt bevissthet omkring bestemmelsen, mer kjennskap til detaljene i lovbestemmelsen og forskriften og dermed også mindre lovbrudd. En redegjørelsesplikt ville lette tilsynet med bestemmelsen.

Denne evalueringen har ikke behandlet oppnevninger i underliggende etater. Det er imidlertid lite trolig at situasjonen i forhold til oppnevninger i underliggende etater er bedre enn den som skjer i departementene i forhold til kjønnsbalanserte utvalg. En lov/forskriftsfestet redegjørelsesplikt bør derfor også omfatte oppnevninger foretatt av underliggende etater. Dette ville synliggjøre situasjonen også for disse. Alternativt kunne det tenkes å gi underliggende etater tilsvarende redegjørelsesplikt på selvstendig grunnlag.

- Tilsyn ved Ombudet og Nemnda?

Departementet bør også vurdere om tilsynet med bestemmelsen fortsatt skal ligge hos BLD eller Ombudet. Etter Evalueringsteamets oppfatning synes det hensiktsmessig at tilsynet fortsatt plasseres hos BLD. Imidlertid bør det vurderes om Ombudet, tilsvarende Ombudets tilsyn med redegjørelsesplikten gjennom gjennomgang og rapportering, i forhold til § 21 skulle utarbeide liknende rapporter om håndhevingen av § 21. Det er etter evalueringsteamets syn viktig at tilsyn og håndheving av bestemmelsen skjer av samme organ, slik at ikke uklarerheter omkring det enkelte håndheverorganets kompetanse oppstår.

- Sanksjoner:

Evalueringsteamet foreslår at det vurderes å presisere BLDs kompetanse i forhold til påbud om stansing og retting i lov eller forskrift som eksempler på sanksjoner de kan og skal ha. Stansing ligger allerede implisitt i bestemmelsen, idet det forutsettes at organ som ikke oppfyller lovens krav forelegges BLD, og at oppnevningen av disse stanses til lovligheten er avklart. BLD har imidlertid ikke gjennom forskriften en uttrykkelig rettekompentanse, hvor departementet kan kreve at andre departement retter på allerede ulovlig oppnevnte styrever, råd, utvalg m.v. for eksempel gjennom nyoppnevninger eller suppleringsvalg. BLDs sanksjonskompetanse bør tydeliggjøres.

I forhold til offentlig oppnevnte nemnder m.v. som treffer beslutninger, vil en presisering i lov eller forskrift av når nemndas vedtak kan ha ugyldighetsvirkninger være effektiv: Når et vedtak fattes av en ugyldig oppnevnt nemnd (altså en nemnd som ikke oppfyller likestillingsloven § 21 mht kjønnsrepresentasjon) vil ugyldighetsvirkninger kunne kreves. Konsekvensen av et ugyldig oppnevnt organ kan presiseres å være ugyldighet i forhold til organets beslutninger og vedtak.

Kommuneloven har tydelige bestemmelser om legalitetskontroll, noe som er interessant i forhold til likestillingslovens manglende bestemmelser om dette. Dette bør vurderes nærmere også i forhold til § 21.

Evalueringen fremmer følgende forslag i forhold til endringer og presiseringer i rundskrivet

- Utvalg skal falle innunder loven når de har beslutningskompetanse.

Til tross for at rundskrivet uttrykker en rekke kriterier for hva som regnes som et utvalg m.v., er det ikke alltid klart hva som er omfattet av lovens bestemmelse. Etter evalueringsteamets oppfatning bør en tredje forutsetning for om utvalget faller innunder loven eller ikke uttrykkelig handle om utvalgets beslutningskompetanse. Dersom utvalg, styrever m.v. får delegert en beslutningskompetanse som er utenom det en vanlig arbeidsgruppe innehar vil det

være naturlig at utvalget faller innunder lovens krav til kjønnsbalanse. I lys av de generelle føringene som ligger i lovens formålsbestemmelse og internasjonale forpliktelser bør det legges til grunn at det er utvalg som har en særlig beslutningskompetanse som det er ønskelig at omfattes av loven, for å sikre at også kvinner har adgang til de reelle beslutningsarenaene. Denne forutsetningen bør presiseres i rundskrivet sammen med de to forutsetningene som allerede er innfortolket i bestemmelsen, nemlig at gruppen må ha fått et mandat eller oppdrag og det må foreligge en forventning om at gruppens arbeid skal munne ut i et sluttprodukt. Evalueringsteamet mener i tillegg at der organet har fått en beslutningskompetanse som er utenom det en vanlig arbeidsgruppe innehar vil det være naturlig at utvalget faller innunder lovens krav til kjønnsbalanse.

I tråd med dette bør det også presiseres i rundskrivet at ansettelsesutvalg faller innunder lovens bestemmelse.

- § 21 bør gjelde også for ikke-offentlige utvalg med offentlig representasjon.

Likestillingsloven § 21 gjelder også for ikke-offentlige utvalg m.v. når det er særskilt bestemt at det offentlige skal oppnevne representanter til samfunnsmessig kontroll eller lignende. Etter evalueringsteamets oppfatning er det i lys av de innførte bestemmelsene i selskapslovgivningen og utviklingen av aktivitetsplikten som rettslig norm mulig at den avgrensningen som her oppstilles ikke vil være like "selvsagt" når selskapslovgivningen får virket over tid, gitt diskrimineringsvernets proaktive og dynamiske karakter som beskrevet ovenfor.

- Observatører og selvskrevne er omfattet.

Alle utvalgets medlemmer omfattes av loven, også de selvskrevne. Observatører og "andre tilknyttede personer" bør også falle innunder lovens krav. Utvalgssekretærer har til nå ikke blitt regnet som medlemmer i utvalget, men det er mulig at en nærmere gjennomgang av denne problemstillingen spesielt ville lede til en annen konklusjon. § 21 gjelder både ved oppnevning av nye utvalg m.v., ved gjenoppnevninger, ved endret sammensetning av utvalget og ved suppleringer, men trolig ikke ved automatisk opprykk av varamedlemmer.

- Automatisk opprykk av varamedlemmer.

Lovteksten har en uttrykkelig presisering om at kravene til kjønnsbalanse gjelder også for varamedlemmer. Dette er et av områdene som evalueringen i størst grad har funnet diskrepans mellom lovbestemmelsen og faktisk praktisering. Dette kan også skyldes at regelen ifølge forarbeidene ikke gjelder ved automatisk opprykk av varamedlemmer. Det bør i rundskrivet presiseres at en

slik begrensning av hensyn til bestemmelsens formål bare bør gjelde frem til neste oppnevning, slik at man så snart som mulig søker å gjenopprette utvalgets lovlige oppnevning. Videre kan det presiseres i rundskrivet at for å få til en lik representasjon ved automatisk opprykk av varamedlemmer, for eksempel ved bruk av personlige medlemmer, kan reglernes gjennomføring sikres ved at oppnevnte medlemmer og personlige varamedlemmer er av samme kjønn.

- Valg av folkevalgte før medlemmer oppnevnes.

Kombinasjonsutvalg, altså utvalg som både består av folkevalgte medlemmer, og medlemmer som er oppnevnte, faller inn under bestemmelsen. Utvalget vil da vurderes under ett i forhold til reglene om kjønnsrepresentasjon. Verken i rundskrivet eller forarbeidene belyses det hvordan oppnevningen eller utnevnelsen rent praktisk bør skje i disse tilfeller. For at bestemmelsen skal ha praktisk betydning bør valgte representanter velges før de øvrige medlemmer av utvalget oppnevnes, slik at det ved oppnevningen kan tas hensyn til de valgte kandidaters kjønn for å kunne vurdere kjønns sammensetningen.

- Rutiner og saksbehandling i fagdepartement.

Med unntak av forskriftens § 3 om innhenting av kandidater presiserer ikke forskriften eller rundskrivet hvordan saksbehandlingen skal tilrettelegges, eller hvilke rutiner som skal innføres og gjennomføres i fagdepartementene for å sikre at utvalg m.v. oppnevnes i tråd med kravene til kjønnsbalanse. Det foreligger ikke forslag til eller eksempler på hvordan saksbehandling kan tilrettelegges eller hvilke rutiner som lovbestemmelsen forutsetter innført. Dette bør vurderes presisert i rundskrivet. Dette kan for eksempel være rutiner som innebærer at departementene og deres underliggende etater pålegges å føre en logg over oppnevnte utvalg m.v. Likestilling kan medtas som eget punkt i tildelingsbrevene, for å sikre at bevisstheten omkring likestilling, og dersom en redegjøringsplikt foreslås i loven bør dette speiles i rundskrivet.

- Forholdet til underliggende etater.

Det har for en så vidt begrenset undersøkelse som den foreliggende vist seg umulig innenfor oppdragets rammer å gjøre undersøkelser i forhold til praktiseringen av bestemmelsen knyttet til departementenes underliggende instanser. Det er imidlertid ingen grunn til å tro at overholdelsen av kravet til kjønnsbalanse er høyere der enn påvist hos departementene. Det er videre uklart i hvilken grad fagdepartementene har en dialog med underliggende etater om deres gjennomføring av § 21. Departementets koordinerende rolle i forhold til underliggende organ bør tydeliggjøres i rundskrivet forhold til tilsyn, håndheving og ansvar, for eksempel kunne noen felles rutiner for tilsyn

innføres på tvers av departementene, eller Organbasen utvides til å også omfatte underliggende etater.

Oppdrag og bakgrunn

Kapittelsammendrag:

Likestillingsloven § 21 lovfester prinsippet om kjønnsbalanse i utvalg, styrer, råd, nemnder m.v. som oppnevnes eller velges av et offentlig organ. Bestemmelsen gjelder ikke for folkevalgte organer eller utvalg som etter lov bare skal ha medlemmer fra direkte valgte forsamlinger. Dersom det er umulig å oppfylle kravet om kjønnsrepresentasjon i offentlige utvalg m.v., kan Barne- og likestillingsdepartementet etter søknad dispensere fra kravet gjennom den såkalte foreleggelsesplikten.

Evalueringen omhandler bestemmelsenes utfordringer i lys av lovens og lovbestemmelsens formål og forarbeider og departementenes praksis, herunder saker om dispensasjon i Barne- og likestillingsdepartementet. Utgangspunktet for evalueringen er en juridisk analyse av bestemmelsen i en fortolkningsramme som inkluderer internasjonale rettslige forpliktelser og plikten til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling. Departementenes praksis er belyst ved en gjennomgang av dispensasjonssøknader behandlet av BLD siden 2003 og tallmateriale omkring oppnevninger som ikke er blitt forelagt BLD. For å få kjennskap til departementenes praksis er det gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse der alle departementer ble invitert til å delta, samt informant-intervjuer i tre utvalgte departementer. Oppsummeringsvis foreslås det mulige forbedringer av eksisterende regelverk der evalueringen avdekker svakheter i regelverk og/eller praksis i forhold til bestemmelsen med fokus på tilsyn og sanksjoner, samt informasjonstiltak omkring bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon innad i departementene.

Likestillingsloven § 21 og de tilsvarende bestemmelsene i kommuneloven var i en årrekke det eneste lovpålagte kvoteringsverktøyet i forhold til offentlige beslutningsprosesser. I 2003 ble det gjennom selskapsrettslig lovgivning innført krav til kjønnsrepresentasjon i styrene for en rekke foretak hvor det offentlige var involvert. Kontroll og håndheving av reglene skjer gjennom det

alminnelige systemet for håndhevingen av selskapsrettslige regler. Evalueringen gjennomføres dermed i en kontekst hvor de selskapsrettslige krav til kjønnsrepresentasjon har langt strengere håndhevingsmuligheter og sanksjoner enn det som kan kreves for tilsvarende etter likestillingsloven og kommuneloven.

Evalueringen skjer også i en kontekst hvor likestillingsloven § 21 er gjenstand for manglende offentlig oppmerksomhet. Mens man i andre land har hatt offentlige diskusjoner om parité (perfekt likhet) hvor paritébegrepet har vært sentralt i europeiske diskusjoner om representasjonspolitik, nasjonalt og overnasjonalt, i både EU og Europarådssammenheng, har denne debatten vært fraværende i Norge. I politisk sammenheng i Norge er ordninger for å oppnå kjønnsbalanse i politikken med unntak av de områder som omfattes av likestillingsloven § 21 og kommunelovens §§36-38 basert på frivillighet. Bestemmelsene om kjønnsbalanse i offentlige beslutningsprosesser diskuteres nærmest aldri.

Bakgrunnsteppet for evalueringen er videre at § 21 tilsynelatende virker etter sin hensikt. I en oversikt over kjønnsfordeling i statlige styrer, råd og utvalg for 2007 viser statistikk kjønnsrepresentasjonen i gjennomsnitt er god i forhold til statlige styrer, råd og utvalg. Kjønnsfordelingen i utvalgene totalt sett er temmelig jevn med 47 % kvinner og 53 % menn. Den varierer imidlertid mellom departementene, og til en viss grad også innad i departementene mellom dets ulike utvalg.

Evalueringen vil derfor også gjennomgå den informasjonen som statistikken er basert på (i FADs organbase), for å se hvordan denne lovbestemmelsen om kjønnsbalanse faktisk virker for kvinner og menn oppnevnt av offentlige organ i utvalg, styrer, råd, nemnder m.v.

Dette er en mindre evaluering av likestillingsloven § 21 bestilt av Barne- og likestillingsdepartementet. Likestillingsloven § 21 lovfester prinsippet om kjønnsbalanse i utvalg, styrer, råd, nemnder m.v. som oppnevnes eller velges av et offentlig organ. Bestemmelsen gjelder ikke for folkevalgte organer eller utvalg som etter lov bare skal ha medlemmer fra direkte valgte forsamlinger. Dersom det er umulig å oppfylle kravet om kjønnsrepresentasjon i offentlige utvalg m.v., kan Barne- og likestillingsdepartementet etter søknad dispensere fra kravet gjennom den såkalte foreleggelsesplikten.

Evalueringen omhandler bestemmelsenes utfordringer i lys av lovens og lovbestemmelsens formål som uttrykt i lovens forarbeider og departementenes

praksis, herunder saker om dispensasjon i Barne- og likestillingsdepartementet. Oppdraget omfatter også forslag til mulige forbedringer av eksisterende regelverk der evalueringen avdekker svakheter i regelverk og/eller praksis.

Evalueringen er et samarbeidsprosjekt mellom Avdeling for kvinneverett/Institutt for Offentlig Rett ved Universitetet i Oslo og Institutt for samfunnsforskning. Evalueringen har hatt faglig forankring og støtte i en referansegruppe som har bestått av professor Anne Hellum ved Avdeling for kvinneverett, forskningsleder Mari Teigen ved Institutt for samfunnsforskning og professor Hege Skjeie ved Institutt for statsvitenskap ved Universitetet i Oslo. Referansegruppens bidrag har vært av rådgivende art i forhold til metodebruk, problemformulering og avgrensning, samt validering og diskusjon rundt funn og konklusjoner.

Gjennomføring av evalueringen

Evalueringsoppdraget tar utgangspunkt i en rettslig analyse av bestemmelse-nes ordlyd og forarbeider for å gi en beskrivelse av reglenes rekkevidde, i en fortolkningsramme som inkluderer internasjonale rettslige forpliktelser og plikten til å arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling som følge av likestillingslovens formålsbestemmelse og aktivitetsplikt.

For å kunne si noe om praksis på området med sikte på å gi en vurdering av hvorvidt bestemmelsen virker i tråd med sitt formål har prosjektet fulgt to ”hovedspor”. For det første har dispensasjonssøknader tilbake til 2003 og tallmateriale omkring oppnevninger blitt analysert. For det andre har det blitt gjennomført en elektronisk spørreundersøkelse der alle departementer ble invitert til å delta, samt informant-intervjuer i utvalgte departementer for å belyse departementenes praksis med bestemmelsen.

Unntak fra lovens krav til kjønnsbalanserte utvalg belyses av en gjennomgang av foreleggelsesplikten. Barne- og likestillingsdepartementets praksis i forhold til dispensasjonssøknader er analysert med tanke på hvem som ber om dispensasjon, når, og på hvilket grunnlag, samt også hvordan departementet har brukt sin kompetanse i forhold til håndheving og tilsyn i disse sakene. Mangelen på dispensasjonssøknader i 2007 førte til en nærmere undersøkelse av samsvaret mellom foreleggelsesplikten og eksisterende lovstridige utvalg,

råd, styrer m.v. i 2007. Dette ble gjort gjennom en gjennomgang av statsrådlister samt oppdeling av styrer, råd, utvalg m.v. som registrert i Organbasen.²

En avgrenset skriftlig rundspørring ved hjelp av et elektronisk spørreskjema ble gjennomført for å avklare om bestemmelsen anses kjent, og om den blir fulgt opp i praksis, samt kjennskap til og bruk av unntaksadgangen og foreleggelsesplikten.³ Informant-intervjuer ble deretter foretatt i tre departement for å belyse praktiseringen av bestemmelsen ytterligere.

Konkluderende pekes det på diskrepanser mellom formål bak bestemmelsen og dagens praksis, og det foreslås mulige endringer i lov/forskrift/rundskriv både i forhold til reglens innhold med fokus på tilsyn og sanksjoner, så vel som informasjon omkring bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon.

Lovbestemte kvoteringsregler for styrer, utvalg m.v.

Lovbestemte regler om kjønnsbalanse i styrer, råd nemnder fastsatt ved lov gjelder i dag for medlemmer i styrer, råd, nemnder m.v. oppnevnt av det offentlige på statlig, fylkeskommunalt eller kommunalt nivå samt styrer i offentlig eide foretak, statsaksjeselskaper, statsallmennaksjeselskaper, statsforetak, allmennaksjeselskap, enkelte særlovselskaper, interkommunale selskaper samt stiftelse i den grad det offentlige oppnevner medlemmer til styret.

Likestillingsloven § 21 var i 15 år den eneste lovbestemte kvoteringsregelen som eksisterte i forhold til utvalg, styrer m.v. i Norge. I 1995 ble et parallelt regelsett vedtatt i kommuneloven §§36-38,⁴ som omfatter offentlige oppnevninger til fylkeskommunale og kommunale styrer, råd, nemnder m.v. Reglene om kjønnsrepresentasjon i kommuneloven håndheves av fagdepartementet, jf § 59. Kvoteringsreglene i kommuneloven krever at minst 40 % av hvert kjønn skal være representert i politiske utvalg. Viser det seg ved valgoppgjøret at et utvalg får en sammensetning som avviker fra kravene om kjønnsmessig representasjon, rykker kandidater fra det underrepresenterte kjønn opp. Ved valg av folkevalgte organer som bare består av medlemmer fra kommunestyret og ved valg av arbeidsutvalg til folkevalgte organer skal reglene følges så langt

² Organbasen er en database organisert av Fornyings- og administrasjonsdepartementet som inneholder en departementsvis og avdelingsvis oversikt over utvalg, styrer og råd oppnevnt av departementene, og er tilgjengelig på <http://ft.gan.no/>.

³ Rundspørringen er godkjent av Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD).

⁴ jf kommuneloven av 25. september 1992 nr 107.

det er mulig. Bakgrunnen for disse reglene var å oppnå en mer lik fordeling av kvinner og menn i kommunale utvalg, særlig med tanke på økt kvinnerepresentasjon.⁵

I 2003 ble det gjennom den selskapsrettslige lovgivningen⁶ innført krav til kjønnsrepresentasjon i styrene for alle offentlig eide foretak, statsaksjeselskap, statsallmennaksjeselskap, statsforetak, allmennaksjeselskap, enkelte særlovselskaper, interkommunale selskaper samt stiftelse i den grad det offentlige oppnevner medlemmer til styret. Kontroll og håndheving av reglene om kjønnsrepresentasjon i styret håndheves gjennom det alminnelige systemet for håndhevingen av selskapsrettslige regler.⁷ Blant annet vil dette foretas av Foretaksregisteret i henhold til den generelle lovlighetskontroll som skal utføres etter lov om registrering av foretak.⁸

Likestillingsloven § 21 og de tilsvarende bestemmelsene i kommuneloven var i en årrekke det eneste lovpålagte kvoteringsverktøyet i forhold til offentlige beslutningsprosesser.

Det foreligger lite materiale omkring praktiseringen av § 21. En ny kommentarutgave til likestillingsloven av Mary-Ann Hedlund og Brit Djupvik Semner inneholder en oversikt over § 21.⁹ En kort omtale av likestillingsloven § 21 finnes også i boken Forvaltningsrett, av Torstein Eckhoff og Eivind Smith. Mari Teigen har i flere sammenhenger gjort omfattende studier av bruken av kvotering i arbeidslivet og i styrerom (Teigen 2003 og 2006). Ingrid Guldviks doktorgradsarbeid ”Takt og utakt, sagt og usagt. Kjønnsrettferdighet og kvotering i lokalpolitikken” (2005) omhandler praktiseringen av kommuneloven på dette feltet.

Den eneste inngående studien av likestillingsloven § 21 er en hovedoppgave i statsvitenskap fra 1999 skrevet av Stina Hansteen Solhøy med tittel ”Politisk vilje møter institusjonell autonomi. En studie av innføring, praktisering og håndheving av Likestillingsloven § 21”. Det tydelige og stabile skillet over tid mellom de ulike departementer når det gjelder kjønns sammensetningen i

⁵ jf Ot. prp. nr 42 (1991-92).

⁶ jf aksjeloven av 13. juni 1997 nr 44 § 20-6 og allmennaksjeloven av 13. juni 1997 nr 45 § 6-11a.

⁷ jf Ot.prp nr 97(2002-2003), s 50.

⁸ jf Foretaksregistreringsloven av 21. juni 1985 nr 78.

⁹ Hedlund, Mary-Ann og Brit Djupvik Semner, Likestillings- og diskrimineringslovene med kommentarer, Bind I, Fagbokforlaget 2008.

deres respektive utvalg var bakgrunn for oppgavens hovedproblemstilling: *”Hvordan etableres og praktiseres § 21 som et nytt representasjonsprinsipp innenfor det statlige systemet av styrer, råd og utvalg? Finner vi en vedvarende motstand innenfor de sektorer som tradisjonelt har hatt få kvinner i sine utvalg? I så fall: hva består denne motstanden i?”*.

Det statlige utvalgssystemet

Det norske utvalgssystemet går tilbake til 1814 for de midlertidige utvalgene, mens permanente utvalg i betydningen sakkyndige ekspertorganer har vært tatt i bruk siden midten av 1800-tallet (Christensen et al. 2007:138). De statlige utvalgene omfatter komiteer, styrer, råd, utvalg m.v. som oppnevnes av regjeringen i statsråd eller av et departement, men som Nordby (1999:7) påpeker, dekker betegnelsen statlig utvalg et mangfoldig organisasjonsmønster. Den viktigste grensdragningen går mellom midlertidige og faste utvalg, der de midlertidige ofte har avgrensede politiske utredningsoppgaver innenfor en bestemt tidsramme, særlig i forbindelse med forberedelse av lover. De permanente utvalgene sitter sammen på ubestemt tid og omfatter særlig styrer og råd for statlige virksomheter, rådgivende organer og kontroll-, tilsyns-, og beredkapsorganer (Christensen et al. 2007:138). Utvalgssystemet er slik sett å betrakte som et permanent innslag i statsstyret, selv om det ikke er nedfelt i Grunnloven på linje med de politiske og administrative institusjonene (Nordby 1999:7).

Nordby (1994;1999) betegner utvalgssystemet som en form for ”korporatisme under forvaltningen” der organisasjoner fra en rekke samfunnsområder samhandler med myndighetene. Organisasjonenes deltakelse i utvalgene har vært sterk i hele etterkrigstiden, men Nordby mener likevel at det statlige utvalgssystemet er organisert slik at regjering og departementer gis stor grad av kontroll – de har eksklusiv rett til å opprette og legge ned utvalg, samt til å utforme mandat (Nordby 1999:7).

I følge Christensen et al. (2007:138) medførte første verdenskrig et gjennombrudd for utvalgssystemet med et medfølgende tett samarbeid mellom staten og berørte organisasjoner. Mange av disse utvalgene ble nedlagt etter krigen, men i løpet av de første tiårene etter andre verdenskrig ekspanderte utvalgssystemet kraftig – på 1970-tallet var det aldri mindre enn 1000 aktive utvalg. Willoch-regjeringen initierte en kritisk gjennomgang av utvalgssystemet etter at den tok over i 1981, noe som blant annet var influert av Maktutredningens kritikk av sterke, segmenterte allianser mellom organisasjoner, departementer og stortingskomiteer (Nordby 1999:10). Man ønsket en forenkling, sanering

og effektivisering av utvalgssystemet, men som Nordby (1999:10-11) påpeker, ønsket man også å opprettholde samarbeid mellom myndigheter og organisasjoner. Antall utvalg har generelt gått ned i årene etter, og for de permanente utvalgene har reduksjonen vært særlig stor på 90-tallet (Christensen 2007:138).

Med tanke på § 21, nevner verken Nordby (1994;1999) eller Christensen et al. (2007) at Likestillingsloven regulerer kjønns sammensetning i statlige utvalg. Nordby (1999:8) skriver at det ikke foreligger noen "retningslinjer for hvordan utvalgene skal settes sammen". Her skal det imidlertid understrekes at Nordby først og fremst drøfter utvalgssystemet som et korporativt system hvor samspillet mellom stat og organiserte interesser er forankringspunktet. Likevel kan det betegnes som et paradoks at reglene for kjønns sammensetning av utvalg, som inntil ASA-reformen ble iverksatt, har vært de eneste lovpålagte kvoteringsreglene i Norge, er så pass beskjedent akademisk belyst.

I Hege Skjeies dissens til Makt – og demokratiutredningen (1998-2003, jf. NOU 2003:19 Makt og demokrati) kapittel 14.2.4 om kvoteringspolitikk, tar hun opp paradokset ved at spørsmålet om lovregulering av kjønns sammensetning av bedriftsstyrer har hatt stor offentlig oppmerksomhet, mens spørsmålet om kjønns sammensetningen av politiske organ har hatt tilsvarende lite offentlig oppmerksomhet. Hun viser til at det i mer enn 30 land finnes regler om kjønnsrepresentasjon, og at man for eksempel i Frankrike har hatt en offentlig diskusjon om parité (perfekt likhet). Paritébegrepet har vært sentralt i europeiske diskusjoner om representasjonspolitik, nasjonalt og overnasjonalt, i både EU og Europarådssammenheng. Denne debatten har i det store og hele vært fraværende i Norge. I politisk sammenheng i Norge er ordninger for å oppnå kjønnsbalanse i politikken med unntak av de områder som omfattes av likestillingsloven § 21 og kommunelovens §§ 36-38, basert på frivillighet.

En oversikt over kjønnsfordeling i statlige styrer, råd og utvalg 2007

Statistikk som fremkommer i FADs Organbase for 2007 viser at kjønnsrepresentasjonen i gjennomsnitt er god i forhold til statlige styrer, råd og utvalg. I alt 378 utvalg var virksomme i løpet av 2007, hvorav 349 var faste og 29 var

midlertidige (Organbasen 2007, FAD)¹⁰. Til sammenligning var det 371 utvalg i virksomhet i 2006. Helse- og omsorgsdepartementet står for den største andelen med 91 utvalg, mens Kunnskapsdepartementet har nest flest med 67 utvalg. For de øvrige departementene varierer antallet mellom 1 og 29.

Kjønnsfordelingen i utvalgene totalt sett er temmelig jevn med 47 % kvinner og 53 % menn. Den varierer imidlertid mellom departementene, og til en viss grad, også mellom et og samme departements utvalg.

Om man sorterer departementene etter kvinneandel i utvalgene fra lavest til høyest, ser det slik ut¹¹:

Tabell 1.0. Kvinneandel i de statlige utvalgene i 2007, fra lavest til høyest, prosent:

	Kvinner	Menn
Forsvar	32	68
Olje- og energi	40	60
Miljøvern	41	59
Nærings- og handel	41	59
Landbruks- og mat	41	59
Justis- og politi	43	57
Fiskeri- og kyst	43	57
Fornyings- og adm.	43	57
Arbeids- og inkludering	45	55
Helse- og omsorg	46	54
Finans	46	54
Samferdsel	47	53
Barne- og likest.	48	52
Kommunal- og regional	49	51
Utenriks	49	51
Kunnskap	50	50
Kultur- og kirke	51	49

Forsvarsdepartementet har den laveste gjennomsnittelige kvinneandelen med en andel på 32 %, noe om gjør at dette departementet er det eneste som (i gjennomsnitt) ikke fyller kravene § 21 stiller. Kultur- og kirke departementet, samt Kunnskapsdepartementet har de høyeste andelen kvinner med hen-

¹⁰ Merk at Organbasen kun inneholder opplysninger om utvalg mv. på statlig nivå og ikke fylkeskommunale og kommunale organ. Merk også at Statsministerens kontor ikke er oppført med noen virksomme utvalg i 2007 og derfor ikke inkludert i denne oversikten.

¹¹ Tallene er hentet fra Organbasen 2007, tabell 3.4 Prosentvis fordeling av verva mellom kvinner og menn i statlige organ, styre og råd 2007.

holdsvis 51 % og 50 %. De øvrige ligger fra 40 % til 50 %. Når det gjelder fordelingen av ulike typer verv, utgjør kvinnene 31 % av lederne, 55 % av nestlederne og 41 % av sekretærene. Andelen kvinnelige ledere har økt med 1 prosentpoeng siden 2006.

Solhøy (1999: 2) påpeker at det ikke er en jevn kjønnsfordeling innenfor de statlige utvalg, men snarere ”et tydelig og stabilt skille over tid mellom de ulike departementer når det gjelder kjønns sammensetningen i deres respektive utvalg”. Solhøy fremhever Forsvarsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Samferdselsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet, samt Fiskeridepartementet, som de departementene som har hatt størst problemer med å få til en jevn kjønnsfordeling. På den andre siden har det vært flest kvinner i utvalg oppnevnt av Barne- og familiedepartementet, Kulturdepartementet, Kirke-, undervisnings- og forskningsdepartementet, Miljøverndepartementet og Sosial- og helsedepartementet¹². Ut i fra tallene for 2007, ser dette skillet ut til å holde seg ganske stabilt, dog med noen forflytninger. Forsvarsdepartementet, Olje- og energidepartementet, Nærings- og handelsdepartementet er fortsatt de departementene med lavest kvinneandel, sammen med Miljøverndepartementet som fremheves av Solhøy som et av departementene som har hatt høyest kvinneandel. Kultur- og kirke departementet, Kunnskapsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet er fortsatt blant departementene som ligger tettest opp til en jevn kjønnsfordeling, sammen med Utenriksdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Samferdselsdepartementet som Solhøy trekker frem som et av de departementene som har hatt problemer med å få til en jevn kjønnsfordeling i sine utvalg, har i 2007 en kvinneandel på 47 %. Alt i alt skal det imidlertid bemerkes at det kun er Forsvarsdepartementet som i gjennomsnitt ikke lever opp til kravene § 21 stiller. Alle de andre departementene har i følge Organbasen 2007 en kvinneandel på 40 % eller mer og er således innenfor lovens krav.

Hvordan forholder så kjønnsfordelingen i utvalgene seg til kjønnsfordelingen innad i departementene? Ut i fra departementenes likestillingsredegjørelser i fagproposisjonene til statsbudsjettet for 2008 (St.prp.nr.1 (2007-2008)) viser det seg at kjønnsfordelingen i departementene varierer både med hensyn til stillingsnivå internt i departementene så vel som departementene i mellom.

¹² I dag Barne- og likestillingsdepartementet, Kultur- og kirke departementet, Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet.

Tabell 1.1. Kjønnfordeling i departementene, hele departementet og toppledelse¹³, prosent:

Departement	Menn	Kvinner	Menn toppledelse	Kvinner toppledelse
Forsvar	72	28	89	11
Olje- og energi	48	52	86	14
Miljøvern	42	58	57	43
Nærings- og handel	48	52	62	38
Landbruks- og mat	44	56	57	43
Justis- og politi ¹⁴	40	60	45	55
Fiskeri- og kyst	50	50	67	33
Fornyings- og adm.	54	47	57	43
Arbeids- og inkludering	36	64	69	31
Helse- og omsorg	33	67	50	50
Finans	56	44	78	22
Samferdsel	48	52	83	17
Barne- og likest.	29	71	50	50
Kommunal- og regional	41	59	50	50
Utenriks ¹⁵				
Kunnskap	36	64	60	40
Kultur- og kirke	40	60	57	43

Vi ser at Forsvarsdepartementet som har lavest andel kvinner i sine utvalg, også har lavest andel kvinner blant de ansatte både i departementet totalt og på toppledernivå. Andelen kvinner i sivile stillinger er imidlertid 40 %.¹⁶ De øvrige departementene med relativt lav kvinneandel i sine utvalg, Olje- og energidepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Landbruks- og matdepartementet, har derimot en overvekt av kvinner blant sine ansatte, mens mennene er i flertall på toppledernivå, særlig i Olje- og energidepartementet. I departementene med høyest kvinneandel i

¹³Toppledelse er her definert som departementsråder, (assisterende departementsråder), ekspedisjonssjefer og kommunikasjons/informasjonsjefer. Forsvarsdepartementet har i tillegg forsvarssjefen og en militær assisterende departementsråd. Disse tallene har undertegnede selv regnet ut (per oktober 2008) ettersom grunnlaget for de oppgitte tallene for ledelse varierer mellom departementene i fagproposisjonene.

¹⁴I Justis- og politidepartementets fagproposisjon (2007-2008) oppgis kjønnfordelingen i departementet totalt å være "ca. 60 % kvinner og 40 % menn".

¹⁵Utenriksdepartementets fagproposisjon (2007-2008) inneholder ikke opplysninger om kjønnfordelingen i departementet. Det gjør heller ikke fagproposisjonen for statsbudsjettet 2009.

¹⁶Forsvarssjefen og hans strategiske planleggingsfunksjon ble integrert i Forsvarsdepartementet fra 1. august 2003, noe som innebar at kvinneandelen gikk ned fra 38 % i 2002 til 30 % i 2003. I 2005 var den på 25 %, mens den oppgis å være 28 % i departementets fagproposisjon 2007-2008.

sine utvalg, Kultur- og kirke departementet, Kunnskapsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, samt Barne- og likestillingsdepartementet, utgjør kvinnene ca. 60 % eller mer av de ansatte totalt sett, mens andelen på toppledernivå ikke er under 40 %.

Rapportens utforming

Den videre fremstillingen er delt inn i 5 kapitler: kapittel 2 inneholder en juridisk beskrivelse av reglens rekkevidde. I kapittel 3 gjennomgås foreleggelsesplikten slik den har blitt praktisert av BLD, og en gjennomgang av det manglende samsvaret mellom antall dispensasjonssøknader og lovstridige utvalg som oppnevnt i statsråd eller av fagdepartementene. I kapittel 4 fokuseres det på praktiseringen av regelverket som belyst gjennom en elektronisk spørreundersøkelse i alle departementene og informant-intervjuer. Kapittel 5 inneholder en gjennomgang av departementenes likestillingsredegjørelser for 2007 og beskriver likestillingslovens øvrige tilsyns- og håndhevingsmekanisme. Kapittel 6 inneholder en oppsummering og konklusjon, hvor det foreslås mulige endringer i lov/forskrift/rundskriv både i forhold til reglens innhold med fokus på tilsyn og sanksjoner, så vel som informasjon omkring bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon.

§ 21 – Juridisk overblikk

Kapittelsammendrag:

- krav om kjønnsbalanse og 40 %

Likestillingsloven § 21 krever for utvalg med mindre enn 9 medlemmer kjønnsbalanse i utvalg, styrer, råd, nemnder m.v. som oppnevnes eller velges av et offentlig organ. Dersom utvalget har mer enn 9 medlemmer kreves det at hvert kjønn er representert med 40 %. Lovens bestemmelse suppleres av en forskrift om representasjon av begge kjønn i statlige utvalg, styrer, råd, delegasjoner m.v. – regler om håndheving og rapportering, og av et rundskriv som fortolker lovbestemmelsen og forskriften.

- § 21 tolkes i lys av internasjonale forpliktelser, formålsbestemmelser og forarbeider

§ 21 tolkes innenfor et rammeverk basert på Norges internasjonale forpliktelser og likestillingslovens formålsbestemmelser. Kvinners like rett til deltakelse i det offentlige liv innebærer at kvinners faktiske deltakelse i demokratiet skal være en reell, og ikke bare en formell rettighet. Bestemmelser som tilsynelatende gir utstrakte rettigheter, men som bare har symbolsk verdi for eksempel fordi håndhevings- og sanksjonsmuligheter er for svake, reiser problemer i forhold til internasjonale forpliktelser. Ettersom det er kvinner som har vært underrepresentert i utvalg oppnevnt av offentlige organer innebar § 21 i praksis en styrking av kvinners stilling i beslutningsprosesser av samfunnsmessig betydning, i tråd med likestillingslovens formålsbestemmelse – å gi kvinner og menn like muligheter til å delta i politiske beslutningsprosesser.

- hva omfattes av § 21?

Likestillingsloven § 21 omfatter ”utvalg, styrer, råd, nemnder m.v” med to eller flere medlemmer. Oppregningen er ikke uttømmende. Delegasjoner omfattes også. I rundskriv Q-4/2005 legges to forutsetninger til grunn for at en gruppe skal falle innunder § 21: gruppen må ha fått et mandat eller oppdrag og det må foreligge en forventning om at gruppens arbeid skal munne ut i et

sluttprodukt. Evalueringsteamet mener i tillegg at der organet har fått en beslutningskompetanse utenom det en vanlig arbeidsgruppe innehar vil det være naturlig at utvalget faller innunder lovens krav til kjønnsbalanse. Det må avgrensnes nedad mot de interne arbeidsgrupper som hører til det offentlige organets daglige arbeid.

Alle utvalgets medlemmer omfattes av loven, også de selvskrevne. Etter evalueringsteamets oppfatning bør også observatører og ”andre tilknyttede personer” i et utvalg m.v. falle innunder lovens krav. Utvalgssekretærer har til nå ikke blitt regnet som medlemmer i utvalget, men det er etter evalueringsteamets oppfatning mulig at en nærmere gjennomgang av denne problemstillingen spesielt ville lede til en annen konklusjon. § 21 gjelder både ved oppnevning av nye utvalg m.v., ved gjenoppnevninger, ved endret sammensetning av utvalget og ved suppleringer, men trolig ikke ved automatisk opprykk av varamedlemmer.

- hvilke unntak finnes fra § 21?

Unntatt fra bestemmelsens krav til kjønnsbalanse er utvalg m.v. som etter lov bare skal ha medlemmer fra direkte valgte forsamlinger.

Det kan også gjøres unntak fra bestemmelsen når det foreligger særlige forhold som gjør det åpenbart urimelig å oppfylle kravene. Saken skal da forelegges Barne- og likestillingsdepartementet som etter søknad kan gi dispensasjon fra lovens krav. Dette skal være en snever unntaksadgang for de helt ”ekstraordinære situasjoner”. Denne unntaksadgangen ble foreslått fjernet i 2003, og selv om høringsinstansene var positive til forslaget ble unntaksadgangen beholdt i 2005.

- fagdepartementets foreleggelsesplikt til BLD

Formelt skal foreleggelsesplikten virke slik at dersom BLD vurderer at lovens vilkår for å gjøre unntak ikke er oppfylt må det oppnevnde departement endre sammensetningen av utvalget i tråd med likestillingslovens krav. Oppnevningen skal heller ikke skje før BLD har godkjent utvalgets sammensetning.

- gjennomføring av bestemmelsen hos fagdepartementene

Fagdepartementene skal sikre gjennomføringen av bestemmelsen ved å tilrettelegge rutiner og saksbehandling som sikrer at lovlige utvalg m.v. oppnevnes. Fagdepartementene er også ansvarlige for at deres underliggende organ oppnevner lovlige utvalg m.v.

- håndheving og tilsyn

Systemet for håndheving av § 21 ligger hos BLD som en dispensasjonsadgang. Håndheving av bestemmelsen hviler på at lovens system med å søke om dispensasjon ved manglende overholdelse brukes. De siste års dispensasjonsøknader sammenholdt med funn fra Organbasen som vist nedenfor viser at noen departement aldri søker dispensasjon, mens andre søker om dispensasjon av og til, og i langt færre tilfeller enn de reelt sett burde. Både lovgivningen og praktiseringen av bestemmelsen synes å ligge i underkant av Norges internasjonale forpliktelser, særlig kravet om reell likestilling og en effektiv håndheving av likebehandlingsprinsippet.

- sanksjoner

Loven inneholder ingen uttrykkelige sanksjoner for utvalg oppnevnt i strid med kravet til kjønnsbalanse uten at søknad om dispensasjon er forelagt BLD. Det kan reises spørsmål ved om BLD kan oppløse lovstridig oppnevnte utvalg ved å kreve at oppnevnte organ foretar suppleringsvalg eller lignende som er i samsvar med loven, tilsvarende de bestemmelser som gjelder for selskapsrettslige krav til kjønnsbalanse. Gitt EU-rettens krav i forhold til ekvivalensprinsippet, kan det trolig kreves at sanksjoner i selskapslovgivningen og diskrimineringslovgivningen skal være tilsvarende.

Dette kapitlet gir et overblikk over det rettslige innholdet av § 21. Dette er en oversikt over de forpliktelser/regler som angis i § 21 og en fortolkning av bestemmelsens rekkevidde. Innledningsvis redegjøres for bestemmelser innen internasjonal rett som er relevante i tolkingen av § 21 og forskriften. Forholdet til likestillingslovens formålsbestemmelser og internasjonal rett danner rammen for fortolkningen av lovbestemmelsen og forskriften. Kapitlet beskriver videre hva som faller innunder og utenfor likestillingsloven § 21, og gjennomgår forskriftens dispensasjonsadgang samt bestemmelsens håndheving og tilsynsmekanismer. En omtale av bestemmelsens bakgrunn og utvikling følger som vedlegg 2, ettersom § 21 siden lovfestingen i 1981 har vært gjenstand for omfattende endringer, særlig i forhold til håndheving og tilsyn.

Rettslig fortolkningsramme for § 21

Likestillingsloven § 21 lyder i sin nåværende form slik:

§ 21. (Representasjon av begge kjønn i alle offentlige utvalg m.v.)

Når et offentlig organ oppnevner eller velger utvalg, styrer, råd, nemnder m.v. skal begge kjønn være representert på følgende måte:

- 1. Har utvalget to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert*
- 2. Har utvalget fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to.*
- 3. Har utvalget seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre.*
- 4. Har utvalget ni medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst fire, og har utvalget flere medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent.*
- 5. Reglene i nr. 1 til 4 gjelder tilsvarende ved valg av varamedlemmer*

Det kan gjøres unntak fra reglene i første ledd når det foreligger særlige forhold som gjør det åpenbart urimelig å oppfylle kravene.

Reglene i denne paragraf gjelder ikke for utvalg m.v. som etter lov bare skal ha medlemmer fra direkte valgte forsamlinger.

For utvalg m.v. valgt av folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner gjelder bestemmelsene i kommuneloven.

Kongen gir bestemmelser om håndheving og rapportering og kan gi utfyllende bestemmelser etter denne paragraf.

Hvordan likestillingsloven § 21 er å forstå suppleres av forskrift om representasjon av begge kjønn i statlige utvalg, styrer, råd, delegasjoner m.v. – regler om håndheving og rapportering¹⁷ (heretter "Forskriften"). Forskriften er innarbeidet i BLDs rundskriv Q-4/2005 (jf Vedlegg 1) (heretter "Rundskrivet").¹⁸ Referanser til bestemmelsens forarbeider finnes i vedlegg 2, som gjennomgår bestemmelsens bakgrunn og utvikling.

Kommentarene til lovbestemmelsen og forskriften gitt gjennom rundskrivet er en viktig tolkningsfaktor for hvordan lov og forskrift er å forstå. En praktisk utfordring i forhold til rundskrivets utbredelse og kjennskap er at dette bare er tilgjengelig via BLDs nettsider: man må altså vite at rundskrivet finnes - og aktivt lete etter det - for å finne det. I den søkbare databasen Lovdata, som samler alle lover og forskrifter, er ikke rundskrivet tilgjengelig verken fra lovbestemmelsen eller forskriften. Dette kunne vært løst ved en henvisning i forskriften til rundskrivet.

¹⁷ jf forskrift av 1996-02-02 nr 110, som sist ble endret ved kongelig resolusjon 20. mai 2005 nr 441.

¹⁸ Se <http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rundskriv/2005/Rundskriv-om-representasjon-av-begge-kjo.html?id=109525>

§ 21 fortolkes i det følgende både i forhold til et ”ovenfraperspektiv” og et ”nedenfraperspektiv” som belyser hvordan loven virker: Det overordnede rammeverket lovbestemmelsen fortolkes i lys av er Norges internasjonale forpliktelser og likestillingslovens formålsbestemmelser. Dette gjennomgås i dette kapitlet nedenfor. ”Nedenfraperspektivet” belyses av departementets praksis av lovens unntaksbestemmelse gjennom dispensasjonssøknadene i kapittel 3.

Politisk deltagelse som menneskerettighet

Kvinner og menns like rett til politisk deltagelse er en forutsetning for at en demokratisk styreform kan sies å foreligge. I et demokratisk samfunn angir rettsregler retningslinjer for spillereglene som borgere ønsker skal oppnås. Diskrimineringsvernet skal sikre borgerne mot direkte, indirekte, individuell og strukturell diskriminering når det gjelder retten til lik deltagelse. Hvorvidt det foreligger indirekte eller strukturell kjønnsdiskriminering forutsetter en undersøkelse og vurdering av en lovs eller forskrifts virkninger (Hellum og Ketscher 2008:19; Hellum 2008:62). Formell likestilling oppnås gjennom lover og tiltak som har en kjønnsnøytral utforming. For å oppnå faktisk likestilling kreves ofte noe mer, nemlig at tiltaket tilpasses de politiske, sosiale, økonomiske og kulturelle konteksten hvor kvinner og menn har ulike forutsetninger for å oppnå sine rettigheter. For å oppnå faktisk likestilling kreves det en vurdering av det reelle resultatet for kvinner og menn som lovene, virkemidlene og praksisen legger opp til. Forskjellsbehandling av borgere i et demokratisk samfunn må kunne begrunnes saklig. Forskjellsbehandling som har et objektivt formål, og er rimelig og proporsjonalt vil ikke være i strid med forbudet mot indirekte forskjellsbehandling.

Retten til politisk deltagelse er en sentral menneskerett hvis ulike sider kommer til uttrykk i alle menneskerettighetskonvensjoner.¹⁹ Disse konvensjonene inneholder alle videre et forbud mot forskjellsbehandling på grunn av kjønn.²⁰

I denne sammenheng er CEDAW artikkel 1 som inneholder et generelt forbud mot diskriminering av kvinner og 7 litra b) av særlig interesse.

¹⁹ Dette kommer til uttrykk blant annet i FNs konvensjon om sivile og politiske rettigheter (SP) artikkel 25 jf artikkel 1 og 2, FNs konvensjon om økonomiske og sosiale rettigheter (ØSK) artikkel 2, og den Europeiske menneskerettighetskonvensjon (EMK) artikkel 10 og 11.

²⁰ jf SP artikkel 3, ØSK artikkel 2 nr 2, EMK artikkel 14.

For å oppnå like rettigheter for kvinner i det politiske liv fastslår artikkel 1 at med uttrykket ”diskriminering av kvinner” menes ”*enhver forskjellsbehandling, utestengning eller begrensning på grunnlag av kjønn som har som virkning eller formål å oppheve eller svekke anerkjennelsen eller utøvelsen av kvinners menneskerettigheter og grunnleggende friheter på det politiske (..) område uavhengig av sivilstatus og med likestilling mellom menn og kvinner som utgangspunkt*”. Dette innebærer at perspektiv omkring frihet og demokrati følger av våre internasjonale forpliktelser.

Artikkel 7 stiller krav til at konvensjonspartene skal treffe ”*alle tiltak som er nødvendig for å avskaffe diskriminering av kvinner i landets politiske og offentlige liv, og skal særlig sikre kvinnene retten til, på lik linje med menn (..) b) å delta i utformingen og gjennomføringen av offentlig politikk, og å inneha offentlige stillinger og utføre alle offentlige oppgaver på alle nivåer i forvaltningen*”. Kvinners like rett til deltakelse i det offentlige liv handler om at kvinners faktiske deltakelse i demokratiet skal være en reell, og ikke bare en formell rettighet. Kravet om reell likestilling utdypes i CEDAW-komiteéns generelle rekommandasjon 25 som gjelder bruk av særlige tiltak for bl.a. å sikre lik deltakelse. Her uttales det at:

*”In the Committee’s view, a purely formal legal or programmatic approach is not sufficient to achieve women’s de facto equality with men, which the Committee interprets as substantive equality. In addition the Convention requires that women be given an equal start and that they be empowered by an enabling environment to achieve equality of result.”*²¹

Bestemmelser som tilsynelatende gir utstrakte rettigheter, men som bare har symbolsk verdi for eksempel fordi håndhevings- og sanksjonsmuligheter er for svake, og som ikke faktisk fører til at kvinners deltagelse blir reell, reiser problemer i forhold til kravet om reell likestilling.

CEDAW uttrykker utover dette en rekke grunnleggende prinsipper som skal gjennomføres ved norsk lov som følge av at CEDAW er inkorporert i likestillingsloven § 1 b og gjelder som norsk lov, se nedenfor. Det generelle forbudet mot kjønnsdiskriminering i artikkel 1 følges av spesielle bestemmelser om lik rett til statsborgerskap, utdanning, arbeid, helse, tilgang til kreditt og naturressurser, og rett til likestilling i familie og ekteskap.

²¹ Committee on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women. General recommendation No. 25

En gjennomgang av Norges tre siste landrapporter til FNs kvinnekonvensjon (Norges femte, sjette og sjuende rapporter til CEDAW-komiteen) er foretatt med fokus på hvordan Norge har rapportert om likestillingsloven § 21, og hvilke kommentarer og anbefalinger CEDAW-komiteen har kommet med til Norge i den forbindelse. Kravene om kjønnsrepresentasjon har i rapportssammenheng blitt behandlet i relasjon til CEDAW artikkel 2b om gjennomføring av kvinners rettigheter ved lov, artikkel 4(1) om innføring av midlertidige særiltak for å fremme faktisk likestilling, og artikkel 7 og 8 om kvinners politiske deltagelse og rett til å representere sitt land internasjonalt. Selv om dette ikke er synliggjort i rapportene har krav om kjønnsrepresentasjon har også en side til konvensjonens krav om å motvirke stereotypiske kjønnsroller i samsvar med artikkel 5: det at kvinner ikke blir synliggjort i beslutningstakende posisjoner kan sies å svekke demokratiet som helhet. Manglende synlighet av kvinner i beslutningstakende posisjoner svekker signalene til unge kvinner og menn om at begge kjønn naturlig skal synes og delta i det politiske liv.

Likestillingsloven § 21 - som stiller krav til at kjønnsbalanse oppnås i utvalg, styrer, nemnder m.v. - operasjonaliserer og gjennomfører internasjonale forpliktelser om politiske rettigheter ved å iverksette tiltak som innebærer at kvinner og menn skal gis like reelle muligheter til politisk og offentlig deltagelse. Ettersom det er kvinner som har vært underrepresentert i utvalg oppnevnt av offentlige organer innebar § 21 i praksis da den ble innført, en styrking av kvinners stilling i beslutningsprosesser av samfunnsmessig betydning, i tråd med likestillingslovens formålsbestemmelse – å gi kvinner og menn like muligheter til å delta i styre og stell.

Da bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon ble lovfestet var det to hensyn som ble tillagt særlig vekt: for det første ble det argumentert med en samfunnsmessig best mulig benyttelse av ressursene basert på at kvinners erfaringsgrunnlag er ulikt menns. For det annet ble det pekt på demokratihensyn ut ifra en rettferdistankegang gjennom oppfyllelse av prinsippet om lik behandling av kvinner og menn, som igjen er en forutsetning for et velfungerende demokrati. I sin gjennomgang av høringsinstansenes svar har Solhøy (1999:45) kategorisert argumentene til de instansene som var positive til lovfesting av kjønnsrepresentasjon: etter antidiskrimineringsargumenter; at offentlige utvalg bør få en mer rettferdig fordeling av menn og kvinner, og etter samfunnsnytteargumenter; at kvinner utgjør en ressurs som samfunnet ikke kan gå glipp av.

Det foreligger ikke et reelt velfungerende demokrati når halve befolkningen ikke er med i de beslutningstakende fora. Nettopp derfor er det også viktig at bestemmelsen praktiseres i tråd med sin intensjon, og at bestemmelsen følges

og håndheves lojalt, slik at den ikke bare får symbolsk, men reell betydning. Det er dette som vil bli utdypet i den videre fremstillingen.

§ 21 og likestillingslovens formålsparagraf § 1, § 1 a og § 1b

Likestillingsloven har tre bestemmelser som uttrykker lovens formål: § 1, § 1a og § 1b. Alle formålsbestemmelsene må sees i sammenheng når lovens formål kommer til anvendelse ved tolkning og praktiseringen av enkeltsaker.²² En formålsparagraf har som oftest begrenset selvstendig betydning, men kan være avgjørende ved tolkningen av lovens andre bestemmelser.

Loven skal hindre diskriminering på grunn av kjønn og fremme likestilling mellom kjønnene, med særlig sikte på å bedre kvinnens stilling, jf § 1 første ledd. Dette innebærer at kvinner og menn skal gis like muligheter til utdanning, arbeid og kulturell og faglig utvikling. Likestilling er rett og mulighet for den enkelte til å utfolde sine evner uavhengig av kjønn. Å fremme likestilling innebærer ikke bare fravær av diskriminering, men en plikt til å påse at faktisk likestilling oppnås gjennom konkrete aktive tiltak. Likestillingsloven gjelder på alle områder, dermed også i forhold til deltagelse i det politiske og offentlige liv, jf likestillingslovens § 2.

Fokuset på kvinner er understreket etter at CEDAW er inkorporert i loven, idet CEDAWs formål er å avskaffe diskriminering av kvinner.

Likestillingslovens § 1 b – CEDAW og internasjonale forpliktelser

Gjennom inkorporeringen av FNs kvinnekonvensjon (CEDAW) i likestillingslovens § 1b inngår denne som fortolkningsfaktor i diskriminerings- og likestillingsretten. CEDAW gjelder etter dette som norsk lov. Dette innebærer at CEDAW-komiteens gjennomgang av Norges landrapporter til CEDAW-komiteen med komiteens merknader og anbefalinger vedrørende det generelle diskrimineringsforbudet i artikkel 1 og spesialbestemmelsen om lik rett til politisk deltakelse i artikkel 7, bør tas i betraktning ved fortolkningen og vurderingen av hva forpliktelsene etter likestillingsloven innebærer og retningsgivende for reformer i den grad lovgivning, retningslinjer eller praktiseringen av bestemmelsen ikke oppfyller kravet om reell likestilling.

Rettspraksis fra EF- og EFTA-domstolen er viktige for praktiseringen av likestillingsloven, gjennom forrangsbestemmelsene i EØS-avtalen. Likestilling

²² jf Mary-Ann Hedlund og Brit Djupvik Semner Likestillings- og diskrimineringslovene, Fagbokforlaget 2008, s 75

er en grunnleggende rettighet i EU.²³ Et prinsipp om likestilling er forankret i Amsterdamtraktatens artikkel 3, som krever at likestilling integreres i alle de aktiviteter som nevnt i artikkelen. EØS-avtalens artikkel 70 uttrykker et generelt prinsipp om likebehandling som ikke er begrenset til eksisterende direktivers anvendelsesområde.

EU-systemet har ingen bestemmelser som direkte tilsvarer likestillingsloven § 21. Den prinsipielle målsetningen som bestemmelsen innebærer om å fremme likestilling mellom kjønnene gjennom å stimulere særlig kvinners aktive deltagelse i beslutningsprosesser, er tungt forankret også i EU-retten. Selv om EU-systemet per i dag ikke har juridisk bindende regler for kjønnsrepresentasjon, ser man en tendens til at utviklingen gjennom handlingsplaner og andre verktøy etter hvert også griper inn i forhold til kjønnsrepresentasjon, og legger føringer på utviklingen av nasjonalt regelverk på dette området.

De sentrale dokumentene i EU på dette området er EUs rådsrekommendasjon om likevekt mellom kvinners og menns deltakelse i beslutningsprosesser (96/694/EF) som er innarbeidet i EØS-avtalens vedlegg XVIII²⁴ og EU-kommisjonens sjette handlingsplan for likestilling mellom kvinner og menn for 2006-2010 (KOM(2006) 92/ SEK(2006) 275).²⁵ Handlingsplanens tredje satsningsområde (av seks) er lik deltagelse av kvinner og menn i beslutningsprosesser.

Aktivitets- og redegjørelsesplikten: § 1a

Likestillingslovens § 1 a oppstiller en aktivitetsplikt som innebærer at offentlige myndigheter skal arbeide aktivt, målrettet og planmessig for likestilling mellom kjønnene på alle samfunnsområder. Likestilling skal integreres på alle områder.²⁶ Plikten bygger på en erkjennelse av at et individuelt vern mot direkte og indirekte diskriminering er en nødvendig, men ikke tilstrekkelig, rettslig betingelse for å oppnå faktisk likestilling. Likestillings- og ikke-diskrimineringsprinsippet slik det følger av en fortolkning av likestillingsloven og relevante internasjonale rettskilder, utgjør den rettslige rammen om

²³ jf EF-traktatens artikkel 13 og 141 og EØS-avtalens artikkel 70.

²⁴ Som vist til i Ot.prp nr 97 (2002-2003) s 29.

²⁵ Se

http://ec.europa.eu/employment_social/gender_equality/gender_mainstreaming/roadmap_en.html, for dansk versjon:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0092:FIN:DA:HTML>

²⁶ En tilsvarende aktivitetsplikt i forhold til kjønnsintegrasjon (gender mainstreaming) finnes innenfor EU, jf det omarbeidede likestillingsdirektiv 2006/54/EF artikkel 29, i samsvar med CEDAW art 2.

plikten til å fremme likestilling.²⁷ Alle departement innen statsforvaltningen har derfor et selvstendig ansvar for å fremme likestilling mellom kjønnene innenfor sine ansvarsområder. Tanken er å høyne bevissthetsnivået om likestilling hos alle offentlige myndigheter, og på alle arbeidsplasser.

Aktivitetsplikten følges av en redegjørelsesplikt, som også omfatter krav til at departementene rapporterer om tiltak for å fremme likestilling innenfor sine områder. Hvordan departementene oppfylte denne plikten i 2007 er redegjort for nedenfor i kapittel 5 om § 21 og likestillingslovens øvrige håndhevings-system.

Aktivitetsplikten er knyttet til en rapporteringsplikt/redegjørelsesplikt i årsrapport eller i årsbudsjettet, jf bestemmelsens § 1 a tredje og fjerde ledd. Virksomheten skal gi en tilstandsrapport om likestilling: *”redegjøre for den faktiske tilstanden når det gjelder likestilling i virksomheten”*. Hovedformålet med bestemmelsen er å skape økt og mer systematisk oppmerksomhet om likestilling i virksomheten. Redegjørelsesplikten innebærer også en tiltaksrapportering. Lovgiver vil at redegjørelsesplikten skal bidra til at personalpolitiske spørsmål vurderes i et kjønnsperspektiv, samtidig som det iverksettes konkrete tiltak både for å hindre diskriminerende forhold og for å fremme likestilling. Det skal *” redegjøres for tiltak som er iverksatt og tiltak som planlegges iverksatt for å fremme likestilling og for å forhindre forskjellsbehandling i strid med denne loven”*. En redegjørelse vil også kunne vise om den ansvarlige har oppfylt aktivitetsplikten. Redegjørelsesplikten er regulert både i likestillingsloven (§1a) og regnskapsloven (§ 3-3). Offentlige myndigheter og offentlige virksomheter som ikke er pliktige til å utarbeide årsberetning, skal gi tilsvarende redegjørelse i årsbudsjettet.

§ 21 og CEDAW artikkel 4.1

For å oppnå faktisk likestilling mellom kvinner og menn er det ofte nødvendig å iverksette tiltak som innebærer positiv særbehandling av kvinner i en kortere eller lengre periode. Dette forutsettes både i CEDAW artikkel 4(1) og likestillingsloven § 3a. Slike virkemidler må være proporsjonale, nødvendige, egnede og midlertidige. Likestillingsloven § 21 er en lovhjemlet kvoteringsregel som har som formål å oppnå kjønnsbalanse i tråd med kvinnekonvensjonens krav om reell likestilling og artikkel 4.1 som inneholder en adgang og

²⁷ jf Anne Hellum ”Mot et strukturelt diskrimineringsvern: Aktivitetsplikt og midlertidige særtiltak” i Hellum og Ketscher (red) Diskriminerings- og likestillingsrett, Universitetsforlaget 2008, s 377-405.

under visse omstendigheter en plikt til å ta i bruk kvotering for hindre indirekte og strukturell diskriminering.

Den 6. landrapporten til CEDAW-komiteen inneholder et avsnitt som beskriver § 21 i forhold til konvensjonens krav om positive særtiltak etter CEDAW artikkel 4(1).²⁸ Rapporten understreker at selv om prosentdelen kvinner i offentlig oppnevnte utvalg m.v. i 1999 og 2000 var i gjennomsnitt på 41 %, foreligger det fortsatt systematiske forskjeller i forhold til utvalgenes fagområde og mandat. Bare 25 % av utvalgenes ledere var kvinner. Rapporten beskriver også de tilsvarende bestemmelsene i kommuneloven, og at statistikk ikke foreligger for dette feltet. Rapporten understreker at det er en stor grad av enighet rundt nødvendigheten av å ha disse lovbestemmelsene i Norge i dag.

I sine konklusjoner til den 7. landrapporten ba CEDAW-komiteen Norge om å fortsette med tiltak som øker kvinners fulle og likeverdige deltagelse i forhold til alle aspekter av offentlige beslutningsprosesser. Komiteen viste til CEDAWs artikkel 4(1) om positive særtiltak samt komiteens generelle anbefalinger nr 25 og 23, og oppmuntret Norge til å sikre at representasjonen av kvinner i politiske og offentlige organer reflekterer fullt ut befolkningens diversitet ved å inkludere ulike innvandrergupper og minoritetskvinner.

Hva faller innunder bestemmelsen om kjønnsrepresentasjon?

Hovedregel: kjønnsbalanse

§ 21 første ledd lovfester prinsippet om kjønnsbalanse i utvalg, styrer, råd, nemnder m.v. som oppnevnes eller velges av et offentlig organ. Kravet til kjønnsbalanse var tidligere en 40 %-regel: hvert kjønn måtte være representert med minst 40 %. Etter de seneste lovendringene er det presisert at 40 %-regelen gjelder bare for de store utvalg: for utvalg på ni eller flere medlemmer, jf § 21 første ledd nr 4. For utvalg med mindre enn 9 medlemmer, gjelder ingen prosentvis fordeling, men en antallsfordeling.

Antallsfordelingen innebærer at dersom utvalget har to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert, jf § 21 første ledd nr 1. Begge kjønn skal altså være representert i utvalg helt ned til 2 medlemmer. I både rundskriv og

²⁸ jf CEDAW/C/NOR/6, s 15.

forarbeider vises det til en rekke praktiske eksempler for å begrunne regelen. I rundskrivet vises det til at bestemmelsen først og fremst er praktisk der et offentlig organ skal oppnevne medlemmer til ikke-offentlige utvalg. Det er i lovforarbeidene pekt på at bestemmelsen også vil gjelde der et utvalg blir nedsatt med bare to medlemmer,²⁹ som for eksempel i takstutvalg oppnevnt av fylkestinget med hjemmel i likningsloven. Forarbeidene presiserer også at bestemmelsen vil ha praktisk betydning i de tilfelle et offentlig organ skal oppnevne offentlige utvalg sammensatt av representanter for flere offentlige organ. Bakgrunnen for at antallsfordelingen i forhold til utvalg med to medlemmer uttrykkelig ble inntatt i loven i 1995 var etter departementets syn at det sjelden ville by på større vansker å skaffe en enkelt kvalifisert representant av hvert kjønn – og dersom det å skaffe en enkelt representant av hvert kjønn ville by på problemer, hadde man unntaksregelen å falle tilbake på (jf Ibid).

Dersom utvalget har fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to, jf § 21 første ledd nr 2, og dersom utvalget har seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre, jf § 21 første ledd nr 3.

En viktig presisering er følgende: de samme krav til kjønnsbalanse gjelder også for varamedlemmer, jf § 21 første ledd nr 5. Medlemmer og varamedlemmer av et utvalg regnes hver for seg, slik at reglene må oppfylles for begge grupper.³⁰

Praktiseringen av regelen, slik det framgår av gjennomgangen av Organbasen foretatt som et ledd i evalueringen viser at tilnærmet alle departement har utvalg som består av bare to medlemmer. Etter evalueringsteamets oppfatning er derfor det nedre kravet til kjønnsbalanse i utvalg med bare to medlemmer en praktisk og viktig presisering av bestemmelsen enn antatt i forarbeidene.

Gjennomgangen av Organbasen viser også at det er i forhold til varamedlemmer som gruppe at praktiseringen av lovens bestemmelse synes mest problematisk: i mange tilfeller virker det som om oppnevne organ sier seg tilfreds med kjønns sammensetningen i utvalget når det er kjønnsbalanse blant hovedmedlemmene: kanskje oppstår denne utfordringen særskilt fordi varamedlemmer ikke regnes som ”ekte” medlemmer i utvalget?

²⁹ jf Ot.prp. nr. 29 (1994-1995) side 13, punkt 2.1.

³⁰ jf rundskrivet og som forutsatt i Ot.prp.nr. 67(1980-81) s 6 andre spalte.

”Offentlig organ”

Hva som er et offentlig organ vil følge de samme kriterier som i forvaltningsloven, jf forvaltningsloven § 1.³¹ Forarbeidene presiserer at utvalg og uttagelse av lagrettemenn, domsmenn, rettsvitner og skjønnsmenn etter domstolsloven faller utenfor bestemmelsen fordi en vanskelig kan si at disse utgjør et offentlig utvalg i denne bestemmelsens forstand. Reglene gjelder også for valg eller oppnevning av medlemmer til visse ikke-offentlige utvalg, der det offentlige skal oppnevne eller velge to medlemmer eller flere, som for eksempel bankenes representantskap.³²

Likestillingsloven § 21 gjelder også for ikke-offentlige utvalg m.v. når det er særskilt bestemt at det offentlige skal oppnevne representanter til samfunnsmessig kontroll eller lignende. Reglene vil *”selvsagt bare gjelde for de offentlige oppnevnte medlemmene”*³³.

Etter evalueringsteamets oppfatning er det i lys av de innførte bestemmelsene i selskapslovgivningen og utviklingen av aktivitetsplikten som rettslig norm mulig at den avgrensningen som her oppstilles ikke vil være like ”selvsagt” når selskapslovgivningen får virket over tid, gitt diskrimineringsvernets proaktive og dynamiske karakter som beskrevet ovenfor.

”Utvalg, styrer, råd, nemnder m.v.”

§ 21 gjelder for ”utvalg, styrer, råd, nemnder m.v”. Forskriftens tittel og forskriftens § 1 viser til ”utvalg, styrer, råd, delegasjoner m.v.”. § 21 gjelder derfor i hvert fall for oppnevninger til utvalg, styrer, råd, nemnder og delegasjoner, men bestemmelsen inneholder ikke en uttømmende opplisting. I rundskrivets side 3 uttrykkes det at det kan oppstå tvil om hvilke grupper som kan kalles utvalg m.v. i denne bestemmelsens forstand. I utgangspunktet er dette

³¹ jf Ot.prp.nr. 67(1980-81) s 6 første spalte

³² jf Ot. prp nr 97 (2002-2003) s 18 nederst i høyre spalte

³³ I forarbeidene til endringene i allmennaksjeloven (Ot. prp nr 97 (2002-2003) s 19) refereres et brev skrevet av Justisdepartementets lovavdeling til Kommunal- og regionaldepartementet, hvor lovavdelingen foretok en vurdering av anvendelsen av kommuneloven §§36-38 og likestillingsloven § 21 og statlige nemnder og ikke-offentlige utvalg mv, herunder selskapsorganer. Lovavdelingen baserer sin vurdering på bakgrunn av forarbeider og reelle hensyn, idet de viser til at opplistingen i § 21 første ledd første punktum om hva som omfattes av bestemmelser ikke er uttømmende, og at ordlyden i bestemmelsen heller ikke for øvrig er så klar at den kan sies å gi noe generelt og sikkert svar på spørsmålet.

en gruppe personer som er pålagt en avgrenset oppgave.³⁴ Bestemmelsene gjelder både utredningsutvalg, utvalg som gir rådgivende uttalelser og utvalg som treffer vedtak.

To forutsetninger bør ifølge rundskrivet være til stede for at en gruppe skal kunne omfattes av likestillingsloven § 21. For det første må gruppen ha fått et mandat eller oppdrag. Det er ikke nødvendig at dette er gitt skriftlig – ofte er det slik at gruppen utformer mandatet selv på bakgrunn av et oppdrag eller en bestilling, som kan være gitt muntlig eller skriftlig. For det andre må det foreligge en forventning om at gruppens arbeid skal munne ut i et sluttprodukt. Som regel vil dette være en skriftlig rapport, utredning eller liknende, men en kan også tenke seg at sluttproduktet er en muntlig redegjørelse. Det at sluttproduktet unntas offentlighet har ikke betydning ved vurderingen av om gruppen faller inn under likestillingsloven.

Etter evalueringsteamets oppfatning bør en tredje forutsetning for om utvalget faller innunder loven eller ikke uttrykkelig handle om utvalgets beslutningskompetanse. Dersom utvalg, styrer m.v. får delegert en beslutningskompetanse som er utenom det en vanlig arbeidsgruppe innehar vil det være naturlig at utvalget faller innunder lovens krav til kjønnsbalanse. I lys av de generelle føringene som ligger i lovens formålsbestemmelse og internasjonale forpliktelser bør det legges til grunn at det er utvalg som har en særlig beslutningskompetanse som det er ønskelig at omfattes av loven, for å sikre at også kvinner har adgang til de reelle beslutningsarenaene. Denne forutsetningen bør presiseres i rundskrivet.

Delegasjoner omfattes også av lovbestemmelsen.³⁵ Ifølge Rundskrivet kan det oppstå tvil om hva som er å anse som en delegasjon. Språklig sett er en delegasjon utsendinger med fullmakt til å føre forhandlinger. Det er naturlig å ta utgangspunkt i dette når en skal vurdere om en utsendt gruppe anses som en delegasjon. Delegasjoner som oppnevnes i statsråd eller i departementet, vil falle inn under begrepet delegasjon. Dette gjelder også i andre tilfeller der det er naturlig med en formell beslutning vedrørende hvem som skal delta eller der deltakerne på annen måte oppnevnes. Det er ikke nødvendig at politisk ledelse er representert for at det skal være en delegasjon. Det er heller ikke et krav at det må dreie seg om en utenlandsreise. Departementets utsendinger til

³⁴ jf Ot.prp.nr 67 (1980-81) s 6 første spalte.

³⁵ Denne praksisen er søkt klargjort i brev fra Barne- og familiedepartementet til Utenriksdepartementet datert 22. mars 2004. Hovedpunktene i dette brevet ble inntatt i Rundskrivet ved revideringen av rundskrivet i 2005.

internasjonale eller bilaterale råd, utvalg, komitéer m.v. vil som utgangspunkt være å anse som en delegasjon i lovens forstand. Delegasjoner som en utsendt gruppe må avgrenses nedad i forhold til tjenestereiser, dersom tjenestereiser hører til det offentlige organets daglige arbeid. Det at flere personer fra samme departement eller institusjon deltar på samme kurs, seminar, møte eller liknende anses i utgangspunktet ikke som en delegasjon i lovens forstand. I Norges 5. landrapport til CEDAW-komiteen³⁶ i forhold til konvensjonens krav i artikkel 8 til at kvinner skal kunne representere sitt land i internasjonale fora, vises det til at kravet til kjønnsrepresentasjon i § 21 gjelder også for offisielle delegasjoner til internasjonale møter. I Norges 7. landrapport til CEDAW gjentas det som ble sagt i tidligere rapporter om internasjonal representasjon, men det presiseres nå at det ikke foreligger statistikk over andelen kvinner og menn som deltar i ulike delegasjoner og representasjonsoppdrag.³⁷

Til tross for at rundskrivet uttrykker en rekke kriterier for hva som regnes som et utvalg m.v., vil det vil ikke alltid være klart hva som er omfattet av lovens bestemmelse. Omfattes for eksempel et ansettelsesutvalg av bestemmelsen? På den ene siden kan det hevdes at ansettelser er en del av det daglige arbeidet i et organ, og regnes som en intern arbeidsgruppe, og som således vil falle utenfor. På den annen side kan det hevdes at ansettelser for den enkelte er av stor betydning, og at det derfor er et poeng at både kvinner og menn deltar i ansettelsesutvalg. For ansettelser i staten er svaret klart ”ja”. Det er i statlig forvaltning lagt til grunn at administrasjonen skal følge likestillingsloven § 21 ved oppnevning av representanter i innstillings- og tilsettingsråd, jf Statens Personelhåndbok 2008 s 45. For universiteter og høyskoler er det lovfestet at når det foretas sakkyndig bedømmelse, skal begge kjønn være representert blant de sakkyndige, jf Universitetsloven § 6-3 tredje ledd.³⁸ Det bør presiseres i rundskrivet at ansettelsesutvalg faller innunder lovens bestemmelse.

Det forutsettes i forarbeidene at likestillingsloven § 21 antagelig kommer til anvendelse for spesielle virksomheter som er heleid av staten og som er regulert i egne særlover.³⁹

³⁶ jf CEDAW/C/NOR/5 punkt 33, 34 og 35.

³⁷ jf CEDAW/C/NOR/7 s 53.

³⁸ jf Lov om Universiteter og høyskoler av 1. april 2005 nr 15.

³⁹ jf Ot.prp.nr. 97 (2002-2003) s 22, hvor Statens nærings og distriktsutviklingsfond, og Vinmonopolet brukes som eksempler.

Det er uklart i hvilken grad likestillingsloven § 21 kommer til anvendelse på interkommunale selskaper, som reguleres av lov om interkommunale selskaper.⁴⁰ Det er imidlertid på det rene at regionale helseforetak og helseforetak omfattes.⁴¹ Det er mer tvilsomt om § 21 kommer til anvendelse når statlige organer oppnevner styret i en stiftelse.⁴² Her uttrykkes det tvil om hvorvidt stiftelser er omfattet, og om loven i så fall gjelder både ved statlig oppnevning av medlemmene og ved kommunal og fylkeskommunal oppnevning.

Interne arbeidsgrupper som hører til det offentlige organets daglige arbeid eller lignende, faller utenfor.⁴³

Gjennomgangen av lov og forskrift avdekker en del uklarheter samt et behov for oppfølging av CEDAW-komiteens kommentarer til praktiseringen av de aktuelle bestemmelsene.

Oppsummeringsvis bør forutsetningene som oppstilles i rundskrivet for når et styre m.v. omfattes av likestillingsloven § 21 gjennomgås. Det bør presiseres i lovbestemmelsen at også ”delegasjoner” er omfattet av loven, på linje med styrever, råd nemnder, m.v.

Hvem skal regnes med som medlemmer i utvalget?

Etter en naturlig forståelse av bestemmelsens ordlyd vil alle medlemmer som oppnevnes, utnevnes eller utvelges til et utvalg, styre, råd m.v. regnes som medlemmer av utvalget.

Når det gjelder utvalg som kun består av selvskrevne medlemmer, som sitter der i kraft av sin stilling, ble det i lovbestemmelsens opprinnelige forarbeider ansett som en umulighet å følge reglene om kjønnsrepresentasjon i disse tilfellene.⁴⁴ Rundskrivet presiserer at medlemmer som sitter i et utvalg i kraft av sin stilling (selvskrevne medlemmer) og som derfor ikke oppnevnes på vanlig måte, også skal telles med i vurderingen av fordelingen av kvinner og menn. Sistnevnte er trolig en tidsriktig forståelse av bestemmelsen, gitt diskrimineringsvernets – og aktivitetspliktens – dynamiske karakter. Dersom utvalget har selvskrevne medlemmer, må deres kjønn tas hensyn til ved oppnevningen.

⁴⁰ jf Ot.prp.nr. 97 (2002-2003) s 21.

⁴¹ jf ibid, som viser til Ot.prp.nr 66 (2000-2001) kap 7 hvor dette er uttrykkelig presisert.

⁴² jf Ot.prp.nr. 97 (2002-2003) s 22.

⁴³ jf rundskrivet og Ot.prp.nr. 67 (1980-81) s 6 første spalte.

⁴⁴ jf Ot.prp.nr. 67(1980-81) s 6 andre spalte.

Praksis viser at hvem som regnes som medlemmer i utvalget ikke er så innlysende som ordlyden sier, men tvert imot et utydelig område, ettersom en rekke utvalg, og styre m.v. opererer med begrepet "andre tilknyttede personer" eller "observatører". Det kan virke som om "observatørene" og de "andre tilknyttede personer" formelt ikke regnes som medlemmer i utvalgene som omfattes av lovens krav til kjønnsbalanse, ettersom de trolig sitter der i kraft av sin stilling. Uten forhåndskunnskaper om de enkelte styre, råd m.v. og deres arbeidsoppgaver, er det av og til vanskelig å se hvilke medlemmer et utvalg m.v. består av basert på en fremstilling av utvalgene slik de fremkommer i Organbasen. Dette kan illustreres for eksempel med styret for Kredittilsynet. I Organbasen fremkommer det at styret for Kredittilsynet, oppnevnt av Finansdepartementet har 5 medlemmer: 3 kvinner og 2 menn. I tillegg kommer 4 personer, 3 menn og 1 kvinne som betegnes som "andre tilknyttede personer", hvorav to av mennene er hhv observatør og varaobservatør. De to sistnevnte er hhv direktør og fagdirektør i Norges Bank. Totalt sett er 9 personer involvert: 5 menn og 4 kvinner. Tilsvarende er tilfellet for Norges Banks hovedstyre, hvor det i tillegg til 7 faste medlemmer og 5 varamedlemmer er 2 menn, hhv nestleder og fagleder i Norges Bank oppnevnt som "tilknyttede personer". Dersom disse "tilknyttede" skulle regnes som en del av hovedstyret, ville ikke § 21 vært oppfylt i forhold til kvinneandelen. Denne uklarheten virker ikke bare i forhold til menn: Motsatt er det for styret for Havforskningsinstituttet. Der er alle de 4 kvinnene - de "andre tilknyttede personene" - ansatt ved Havforskningsinstituttet. En del styre og utvalg bruker betegnelsen "observatør" på medlemmer som deltar i et styre i kraft av sine stillinger, som for eksempel i styret i garantikassen for fiskere, hvor det er to "observatører", en kvinne og en mann som er hhv seksjonsleder i NAV og avdelingsdirektør i FKD, som er oppført under kategorien "andre tilknyttede personer". Etter evalueringsteamets oppfatning bør det avklares at også "observatører" og "tilknyttede personer" skal medregnes som utvalgsmedlemmer i forhold til kravet om kjønnsbalanse.

Rundskrivnet presiserer at utvalgssekretærer m.v. som ikke er oppnevnt som medlem av utvalg m.v. ikke skal telle med ved beregningen av kjønnsandelen i utvalget. Utvalgssekretærer er ansatte i departementene som er til stede i utvalgets drøftelser/Nemndas overlegginger/styrets beslutninger i kraft av sin stilling. Her er det den ansattes stillingsvern som trolig er hovedhensynet som avskjærer kravet til at vedkommende skal regnes med i forhold til kravet til kjønnsbalanse, slik at en ansatt kan følge sekretærstillingen uavhengig av den til enhver tid rådende kjønnsbalansen i utvalget. Spørsmålet som må reises er om dette som virkemiddel er proporsjonalt i forhold til de hensyn som begrunner unntak fra bestemmelsen. På den ene siden vil utvalgssekretærer ikke være oppnevnte medlemmer, men ansatte for å følge en prosess eller et opp-

drag. De vil i de fleste tilfeller ikke selv ha beslutningsmyndighet i forhold til det (kollegiale) organet de er en del av, selv om de i praksis ofte vil ha stor gjennomføringsmakt gjennom sitt daglige arbeid. Både hensynet til kontinuitet for utvalget eller prosessen og oppdraget samt hensynet til den enkelte utvalgssekretærs stillingsvern taler for at det bare er de oppnevnte medlemmene av et utvalg som regnes som medlemmer av utvalget. På den annen side vil unntak fra bestemmelsen om kjønnsrepresentasjon i form av utvalgssekretærer og andre "tilknyttede personer" eller "observatører" kunne føre til at bestemmelsens gjennomslagskraft uthules, ved at det ikke vil være utvalgets medlemmer som står for utvalgets beslutninger. Som vist ovenfor tyder ikke gjennomgangen av Organbasen på at dette gjøres systematisk til fordel verken for menn eller kvinner, men dette er et område som ikke er studert i sin fulle bredde i forhold til alle departement. Det er mulig at en nærmere gjennomgang av denne problemstillingen spesielt ville lede til en annen konklusjon.

Oppsummeringsvis i forhold til hvem som regnes som medlem av utvalg m.v. bør det sees nærmere på om selvskrevne medlemmer og observatører og "tilknyttede personer" skal regnes som medlemmer av utvalget eller ikke i samsvar med lovens vilkår. Videre bør spørsmålet om utvalgssekretærs rolle avklares i forhold til om de regnes som medlemmer av utvalget eller ikke.

"Oppnevnes eller velges"

Det er ikke krav til at en bestemt fremgangsmåte skal benyttes for at et utvalg m.v. skal sies å ha blitt oppnevnt eller valgt, annet enn at det må foreligge en tydelig utvelgelse eller oppnevning, slik at det fremstår som klart hvem gruppa består av, og hva mandatet/arbeidsoppdraget er. Det er så vidt vites bare ved oppnevninger i statsråd at det er uomtvistet hvilke formelle prosesser som skal følges. Utgangspunktet i forhold til kravet om kjønnsbalanse er klart: så lenge noen anses som oppnevnt eller valgt til å delta i et styre, utvalg, råd m.v. skal § 21 følges.

Bestemmelsen om kjønnsrepresentasjon gjelder både ved oppnevning av nye utvalg m.v., ved gjenoppnevninger, ved endret sammensetning av utvalget og ved suppleringer. Ved vurderingen av om reglene er oppfylt, må en se på den nye sammensetningen av utvalget, altså sammensetningen etter endringen. Ifølge forarbeidene gjelder reglene ikke ved automatisk opprykk av varamedlemmer.⁴⁵ En slik begrensning bør av hensyn til bestemmelsens formål imidlertid bare gjelde frem til neste oppnevning, slik at man så snart som mulig

⁴⁵ jf Ot.prp.nr. 67(1980-81) s 6 annen spalte.

søker å gjenopprette utvalgets lovlige oppnevning. For å få til en lik representasjon ved automatisk opprykk av varamedlemmer, for eksempel ved bruk av personlige medlemmer, kan reglens gjennomføring sikres ved at oppnevnte medlemmer og personlige varamedlemmer er av samme kjønn, for å unngå en situasjon ved automatisk opprykk av varamedlemmer hvor utvalget vil være i strid med lovens krav over en viss tid. Dette kan eventuelt vurderes presisert i rundskrivet.

Rundskrivet presiserer at reglene gjelder der offentlige organer oppnevner eller velger representanter til ikke-offentlige organer. Reglene gjelder her bare for de representantene det offentlige har oppnevnt eller valgt. Dersom flere offentlige organer, f.eks. stat og kommune, skal oppnevne representanter til styrer, interkommunale organer o.l., skal hvert av de offentlige organene regnes for seg. Det vil som nevnt ovenfor være mulig at begrensningen av bestemmelsens virkeområde som her oppstilles over tid ikke vil kunne aksepteres, i lys av de innførte bestemmelsene i selskapslovgivningen og utviklingen av aktivitetsplikten som rettslig norm, gitt diskrimineringsvernets dynamiske karakter.

Kombinasjonsutvalg, altså utvalg som både består av folkevalgte medlemmer, og medlemmer som er oppnevnte, faller inn under bestemmelsen.⁴⁶ Utvalget vil da vurderes under ett i forhold til reglene om kjønnsrepresentasjon.

Innhenting av kandidater

For å kunne bli oppnevnt eller valgt inn i et utvalg m.v. er det en forutsetning at ens navn og kompetanse er blitt gjort kjent for dem som skal oppnevne eller velge. Det er ulike måter å gå frem ved innhenting av forslag til kandidater til utvalg m.v. I en rekke departement er vanligste praksis at fagetater forespørres. Det forekommer også at databaser konsulteres. Det er også blitt vanligere enn tidligere å benytte profesjonelle rekrutteringsfirma for å fremskaffe egnede kandidater.

Forskriftens § 3 har en særskilt bestemmelse om hvordan et offentlig organ skal gå frem ved innhenting av forslag til kandidater til utvalg m.v. Dette er i praksis en viktig bestemmelse, ettersom de fleste offentlige organer jevnlig ber andre organisasjoner og underliggende etater om navneforslag før oppnevninger eller valg foretas.

⁴⁶ jf rundskrivet og Ot.prp.nr. 67(1980-81) s 6 første spalte.

Forskriftsbestemmelsen lyder slik:

”Når et offentlig organ innhenter forslag til kandidater til utvalg m.v. fra organisasjoner, etater m.v., skal det be om forslag som inneholder dobbelt så mange kandidater som organisasjonen, etaten m.v. skal være representert med i utvalget. Blant de foreslåtte kandidatene skal det være like mange kvinner som menn.

Medlemmer og varamedlemmer regnes hver for seg.

Dersom organisasjonen, etaten m.v. ikke finner det mulig å foreslå like mange kvinner som menn, skal dette begrunnes nærmere overfor Barne- og familiedepartementet.”

Gjennomgangen av forvaltningspraksis tyder på at loven og forskriftens krav ikke fullt ut oppfylles ved praktiseringen av bestemmelsen. Det er uklart hvorvidt det å foreslå dobbelt så mange kandidater, og like mange kvinner som menn gjennomføres gjennomgående av oppnevningende departement, selv om informant-intervjuene viste at dette var et tema som av og til ble presisert i tildelingsbrevene (se nedenfor). Departementene har en begrunnelsesplikt overfor BLD dersom det ikke har vært mulig å foreslå like mange kvinner som menn. Begrunnelsesplikten henger nært sammen med foreleggelsesplikten, jf forskriftens § 4. Gjennomgangen av dispensasjonssøknadene viser at det ikke fremkommer at departementene systematisk har bedt om dette verken når underliggende etater eller andre organisasjoner foreslår kandidater, eller når de får problemer med å fremskaffe egnede kandidater. For eksempel i dispensasjonssøknaden om medlemmer til Petroleumspriserådet viste BLD til at oppnevningende departement ikke hadde innhentet forslag til kandidater av begge kjønn i samsvar med forskriftens § 3, og avslo søknaden.

I dette tilfellet fremstår forskriften som tydelig, men praktiseringen er mangelfull.

Hva er unntatt bestemmelsen om kjønnsrepresentasjon?

Unntak: direkte valgte forsamlinger og folkevalgte organer

§ 21 gjelder uttrykkelig ikke for utvalg m.v. som etter lov bare skal ha medlemmer fra direkte valgte forsamlinger, jf bestemmelsens tredje ledd. Unntaket gjelder utvalg som etter lov bare skal ha medlemmer fra direkte valgte forsamlinger. Rundskrivet presiserer at utvalg som opprettes direkte ved alminnelige valg faller utenfor bestemmelsen. Dette er organer som Stortinget,

fylkesting, kommunestyre og menighetsråd. Her er det nominasjonsprosessen og valgresultatet som må avgjøre kjønns sammensetningen.

Rundskrivet presiserer at valg eller oppnevninger som arbeidstakere foretar til utvalg m.v. hjemlet i lov eller avtaleverk, ikke omfattes av bestemmelsene, idet dette må sies å være valg fra direkte valgte forsamlinger. Derimot må det offentlige overholde bestemmelsen ved oppnevningen av sine representanter til slike utvalg.

Når det gjelder Stortingets komitéer gjelder ikke § 21 ifølge rundskrivet, men det er i bestemmelsens forarbeider uttrykt at det ikke er gjort unntak for utvalg m.v. som Stortinget oppnevner eller når Stortinget foreslår medlemmer til utvalg m.v. som annen myndighet oppnevner, som for eksempel når Stortinget foreslår medlemmer til delegasjoner som Utenriksdepartementet oppnevner.⁴⁷ Forarbeidene presiserer at reglene ikke vil bli håndhevet overfor Stortinget, idet det forutsettes at Stortinget selv håndhever reglene. I forhold til øvrige utvalgsmedlemmer, delegasjonsmedlemmer m.v. vil reglene gjelde på vanlig måte.

§ 21 gjelder videre uttrykkelig heller ikke for utvalg m.v. valgt av folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner. For disse utvalgene m.v. gjelder bestemmelsene i kommuneloven, jf bestemmelsens fjerde ledd. Kommunelovens bestemmelser om kjønnsbalanse, som tilsvarer likestillingsloven § 21 på kommunalt nivå er §§ 36-38. Spesielt interessant er kommunelovens regler om legalitetskontroll, sett i forhold til likestillingslovens manglende bestemmelser om dette.⁴⁸

Dispensasjonsadgang med foreleggelsesplikt - § 21 annet ledd

§ 21 annet ledd er en unntaksregel. Den skal gi en sikkerhetsventil for de tilfeller der det vil være umulig å oppfylle kravene til kjønnsbalanse.

Det kan gjøres unntak fra kravet til kjønnsbalanse når det foreligger ”særlige forhold” som gjør det ”åpenbart urimelig” å oppfylle kravene. Det er ifølge rundskrivet oppnevningende myndighet som skal arbeide for at begge kjønn blir representert i overensstemmelse med regelen. Basert på forskrifter som nevnt

⁴⁷ jf Ot.prp.nr. 67(1980-81) s 6 andre spalte

⁴⁸ jf Ot.prp.nr. 29(1994-1995) side 15 punkt 2.2.

ovenfor gitt i medhold av § 21 femte ledd, kan det gjøres unntak fra bestemmelsen når det foreligger særlige forhold som gjør det åpenbart urimelig å oppfylle kravene. Saken skal da forelegges Barne- og familiedepartementet etter forskriftens § 4, jf forskriftens § 2 annet ledd i.f.

Vilkårene for når lovens unntak vil kunne komme til anvendelse drøftes i dette punktet, mens foreleggelsesplikten gjennomgås i neste punkt

Lovens krav: ”Særlige forhold”

Unntaksadgangen kan brukes dersom det ikke lar seg gjøre å finne tilstrekkelig antall kandidater av hvert kjønn. Lovens ordlyd innebærer at det skal mye til før dispensasjon kan innvilges, og regelen skal praktiseres strengt.⁴⁹

Verken loven selv eller forskriftene sier noe om hva disse særlige forholdene er som kan begrunne bruk av unntaksadgangen. Forarbeidene peker på at det er en snever unntaksadgang, og det er i de helt ”ekstraordinære situasjoner” det kan være behov for å gi dispensasjon.⁵⁰ I lovens tidlige forarbeider uttales det i forhold til minstekravene (den gang minst 2 av det underrepresenterte kjønn) at bestemmelsen er basert på at oppnevninge myndigheter anstrenger seg ”så langt som mulig” for å sikre at begge kjønn blir representert.⁵¹

Da Norges 7. landrapport til CEDAW ble behandlet i august 2007 (CEDAW/C/NOR/7) var det særlig unntaksadgangen i § 21 annet ledd komiteen var interessert i en nærmere redegjørelse for i forhold til § 21.⁵² Hva er de ”særlige forhold” som innebærer at unntaksadgangen kan benyttes? I svaret til komiteen vektla de norske representantene at hensynet bak endringen var å sikre en streng og konsekvent fortolkning av bestemmelsen, ved at det bare er Barne- og likestillingsdepartementet som har kompetanse til å dispensere fra hovedregelen.⁵³ Det ble redegjort for at departementet hadde vurdert å fjerne bestemmelsen, men det var blitt konkludert med at det var nødvendig å gi dispensasjon fra bestemmelsen om kjønnsbalanse i noen ekstraordinære tilfeller. Eksempler som ble gitt på når ”særlige forhold” foreligger var hvor det ikke har vært mulig å utnevne egnede personer til komitéarbeid. Det er ikke tilstrekkelig at det har vært umulig å utnevne ledende personer innenfor et relevant fagfelt.

⁴⁹ jf Ot.prp. nr 35 (2004-2005) s 61.

⁵⁰ jf Ot. prp. nr 35 (2004-2005) s 64.

⁵¹ jf Ot.prp. nr. 67 s 7 annen spalte.

⁵² jf CEDAW/C/NOR/Q/7 pkt 15-19.

⁵³ jf CEDAW/C/NOR/Q/7/Add.1 punkt 16, s 11.

Hvordan ”særlige forhold” i praksis har blitt forstått framgår av BLDs praksis med dispensasjonssøknader som evalueringsteamet har gjennomgått. Det kan synes som om departementets anstrengelser i forhold til å finne kandidater av det underrepresenterte kjønn, altså kvinner, tillegges stor vekt. Dette illustreres av søknaden om delegasjonen til møtet i Verdensbanken, hvor det ble understreket at oppnevningende departement hadde gjort anstrengelser for å få en mest mulig kjønnsbalansert delegasjon, blant annet ved å utvide delegasjonen til å inkludere andre personer som ikke er involvert i det daglige arbeidet med Verdensbanken.⁵⁴

I hvor stor grad alternative løsninger er vurdert av departementet for å oppfylle lovens krav er videre et element som blir vektlagt av BLD i forhold til om vilkårene for unntak er oppfylt.

Det er påfallende at BLD i stor grad avslutter sin saksbehandling etter en runde med saksbehandling. Ut fra dispensasjonssøknadene virker det som om BLD i liten grad legger press mot fagdepartementet gjennom flere runder med saksbehandling før BLD konkluderer søknaden enten med innvilgelse eller avslag. I ett av de få tilfellene hvor først avslag så innvilgelse skjedde var dispensasjonssøknaden i forbindelse med delegasjonen til den internasjonale hvalfangstkommisjonens årsmøte.

Det kan videre synes som om det legges en viss vekt på hvilken bransje eller sektor det gjelder. For eksempel ble dispensasjonssøknaden fra Reguleringsrådet innvilget etter at fagdepartementet hadde argumentert sterkt med at det er få kvinnelige tillitsvalgte i fiskerinæringen, noe som gjenspeiler at det er få kvinnelige fiskere, og at sammensetningen av representasjon bør gjenspeile geografi, drifts- og produksjonsform. Behov for kontinuitet og tilknytning til eget styre fremheves også. BFD ga dispensasjon, men forutsatte at bestemmelsen blir oppfylt ved ny oppnevning om to år. I brevet poengteres det at offentlige utvalg innebærer en alternativ kanal til politisk innflytelse, og det er viktig at begge kjønn sikres lik mulighet til å delta i denne typen utvalg. Poenget med bestemmelsen er ikke at kravet til kjønnsrepresentasjon skal gå på bekostning av faglige kvalifikasjoner, men at det som regel er mulig å få oppfylt begge kriteriene samtidig. Stereotypier og holdninger kan utgjøre en faktor som motvirker dette. Slik departementet ser det vil en omstilling på det aktuelle området skje meget langsomt dersom det offentlige ikke går foran og presser frem en endring. Etter BFDs syn burde det være mulig å finne flere

⁵⁴ jf Vedlegg 4, under punktet ”innvilgede søknader” for en oversikt over faktum i søknaden.

egnede kvinnelige kandidater til å sitte i rådet. Det påpekes at det kan virke som om de berørte parter har lagt for stor vekt på å oppnevne kandidater ut fra formell posisjon i virksomheten, og at en løsning kan være å innhente kandidater fra et videre område, for eksempel fra universitets- og høyskolemiljøene.

Et moment som også blir vektlagt er graden av fagekspertise som kreves. Typiske faglige delegasjoner har også blitt innvilget, som i saken om delegasjon til WTO, hvor WTO-ekspertise på høyt nivå var begrunnelse for at BFD innvilget søknaden basert ”på tjenestelige behov og de arbeidsoppgaver og funksjoner som skal ivaretas fra norsk side under WTOs ministerkonferanse og at arbeidsområdet er mannsdominert”.

I tillegg til at det må foreligge ”særlige forhold”, må det også være ”åpenbart urimelig” å fravike kravene.

Lovens krav ”Åpenbart urimelig”

Hva som må til for at det skal bli ansett som ”åpenbart urimelig” å fravike bestemmelsen er presisert i rundskrivet.⁵⁵ Rundskrivet sier: ”For at det skal godtas at det foreligger en åpenbar urimelighet, må det ikke ha latt seg gjøre å finne egnede kvinner eller menn til å sitte i vedkommende utvalg. Det er ikke tilstrekkelig å vise til at det ikke finnes ledende tillitsrepresentanter eller tjenestemenn av det ene kjønn på utvalgets arbeidsområde. Unntaksadgangen skal praktiseres strengt, og det fremgår av Ot.prp.nr. 35 (2004-2005) at dispensasjon fra kravet om kjønnsrepresentasjon bare kan gis i helt ekstraordinære tilfeller. Departementet vil påpeke at det fortsatt ofte stilles unødige krav både til stillingsnivå og spesialkunnskaper for å bli oppnevnt som medlemmer av et utvalg. Denne rekrutteringspraksisen bør det være mulig å endre, slik at flere får ta del i denne formen for samfunnsstyring og for at ikke noen få skal bli overbelastet.”

Det er altså ikke nok at det er urimelig å fravike bestemmelsen, men en kvalifisert urimelighet. Det var opprinnelig foreslått at unntaksadgangen bare skulle kunne brukes ved umulighet.⁵⁶ Departementet mener at åpenbart urimelig vil stille nesten like strenge krav, og vil innebære at det nærmest vil være umulig å finne egnede personer, samtidig som det vil være rom for en viss

⁵⁵ basert på veiledningen gitt i Ot.prp.nr. 67 (1980-81) s 7 annen spalte.

⁵⁶ jf Ot.prp.nr. 67 (1980-81) s 7 annen spalte.

avveining som vil innebære at det skal foreligge åpenbar urimelighet for at ikke minstekravet skal kreves oppfylt.

Hvilke elementer BLD anser å inngå i vilkåret ”åpenbart urimelig” er ikke innlysende fra gjennomgangen av dispensasjonssøknadene, idet BLD i sine begrunnelser sjelden viser til ”urimelighet” som vurderingstema. Vurderingstemaet fra BLDs side i de fleste saker er hva som anses som mulig eller umulig. I flere av dispensasjonssøknadene som ble avslått peker BLD på mulige løsninger som kan tenkes gjennomført for å fylle lovens krav. For eksempel i søknaden om nemnder vedrørende erstatning til fiskere, foreslo BLD å sjonglere med medlemmer i de ulike nemndene. Søknaden om delegasjon til den Afrikanske Utviklingsbank ble avslått, ettersom oppnevningende departement ikke hadde vurdert muligheten av å redusere delegasjonen med ett mannlig medlem. I forhold til søknad om unntak fra lovens krav om kjønnsbalanse for delegasjonen til den internasjonale hvalfangstkommisjonens årsmøte ble dispensasjon innvilget først etter at Utenriksdepartementet hadde gjort ytterligere anstrengelser for å oppfylle lovens krav, da de først fikk avslag på dispensasjonssøknaden. Vurderingstemaet da søknaden ble innvilget var at departementet hadde vurdert flere mulige løsninger for å øke kvinneandelen, blant annet ved å forespørre to andre avdelinger med beslektede fagområder og ved å undersøke muligheten for kvinnelig representasjon fra Miljøverndepartementet.

Hvilke elementer som inngår i ”særlige forhold” og ”åpenbart urimelig” bør klargjøres i forskriften.

Foreleggelsesplikten

Foreleggelsesplikten gjelder både ved oppnevning av nye utvalg m.v., ved gjenoppnevninger og ved suppleringer, jf forskriftens § 2 tredje ledd.

Forskriftens § 4 lyder slik:

§ 4 Foreleggelse

*Utvalg m.v. som skal oppnevnes av et offentlig organ, og som ikke vil tilfreds-
stille kravet til kjønnsfordeling, skal forelegges Barne- og familiedepartemen-
tet. Foreleggelsen skal sendes om det aktuelle fagdepartement. Barne- og
familiedepartementet vurderer om det foreligger slike særlige forhold som
gjør det åpenbart urimelig å oppfylle kravet om kjønnsrepresentasjon.
Oppnevningen må ikke skje før Barne- og familiedepartementet har godkjent
utvalgets sammensetning.*

Ved oppnevninger i statsråd skal det, dersom utvalget ikke tilfredsstillers lovens krav om kjønnsrepresentasjon, opplyses at utvalgets sammensetning er godkjent av Barne- og familiedepartementet.

Fagdepartementene skal altså forelegge kjønnsbalanserte utvalg for BLD. Det lave antallet dispensasjonssøknader sammenholdt med funn fra Organbasen som viser utvalg m.v. som ikke tilfredsstillers likestillingslovens krav tyder på at den plikten ”skal” er ment å uttrykke ikke overholdes i praksis.

Foreleggelsesplikten innebærer en omfattende tilsyns- og dispensasjonsgivende rolle for BLD i forhold til de søknader om unntak fra lovens bestemmelse som forelegges departementet. Annen tilsynsplikt tilligger ikke BLD etter bestemmelsen. Ut fra evalueringsteamets gjennomgang av dispensasjonssøknader synes det heller ikke som om BFD tidligere fulgte opp dispensasjonssøknader som ble henvist til fagdepartement for avgjørelse. Før 2005 var det slik at fagdepartementet var tillagt ansvar for dispensasjonssøknader i forhold til underliggende organ. Etter nåværende forskrift skal søknader fra underliggende organ sendes via fagdepartementet til BLD. Det er bare en søknad - om Statens Lånekasse for utdanning, sendt via fagdepartementet Kunnskapsdepartementet - som er behandlet fra 2005 (da regelen ble endret) og til nå.

Dersom BLD vurderer at lovens vilkår for å gjøre unntak ikke er oppfylt må det oppnevnde departement endre sammensetningen av utvalget i tråd med likestillingslovens krav.⁵⁷ Oppnevningen må heller ikke skje før BLD har godkjent utvalgets sammensetning.

Det eneste tilfellet hvor det kan spores at BLD har fulgt opp en avslått søknad, var søknaden i forbindelse med delegasjonen til Barentsrådet. Her ble det i etterkant av møtet tatt kontakt på departementsrådsnivå, da delegasjonslisten ikke viste endringer i kjønns sammensetningen. BLD ble da informert at løsningen ble at Utenriksdepartementet oppnevnte en ekstra kvinne i delegasjonen for å fylle lovens krav, slik at den endelige kjønnsfordelingen ble 41 % kvinner og 59 % menn.

Oppsummeringsvis virker det altså som om departementets praksis i forhold til hva som regnes som et ”særlig forhold” som kan begrunne unntak fra hovedregelen om kjønnsbalanse legger vekt på momenter som: fagdepartementets anstrengelser i forhold til å finne kandidater av det underrepresenterte

⁵⁷ jf Ot.prp. nr 35 (2004-2005) s 61.

kjønn, om alternative løsninger er vurdert, graden av fagekspertise, og hvilken bransje eller sektor det legges vekt på. Vilkåret ”åpenbart urimelig” base- res i stor grad på en vurdering av hva som anses som mulig å gjennomføre. Det er påfallende at BLD i svært liten grad følger opp hvordan avslåtte søk- nader håndteres av fagdepartement.

Gjennomføring av bestemmelsen

Det er fagdepartementene som skal sikre gjennomføringen av bestemmelsen gjennom å tilrettelegge rutiner og saksbehandling som sikrer gjennomføring av bestemmelsen. Fagdepartementene er også ansvarlige for underliggende organ. Håndheving av bestemmelsen skjer i form av en dispensasjonsadgang for BLD til å gjøre unntak fra loven.

Forskriftens § 1 presiserer at forskriftens formål og virkeområde er å sikre gjennomføringen av likestillingsloven § 21. I rundskrivets kommentar til for- skriften uttrykkes det at hensikten med bestemmelsen er å tilrettelegge saks- behandlingen og rutineene ved oppnevning av utvalg slik at målsettingen i likestillingsloven § 21 om representasjon av begge kjønn i alle utvalg blir oppnådd.

Den øvrige forskriften eller rundskrivet som sådan presiserer ikke - med unn- tak av forskriftens § 3 - hvordan saksbehandlingen skal tilrettelegges, eller hvilke rutiner som skal innføres og gjennomføres for å sikre at kjønnsrepre- sentasjon skal oppnås. Rundskrivet er ikke tydelig på hvilke krav bestemmel- sen stiller i forhold til saksbehandling eller rutiner. Det foreligger ikke forslag til eller eksempler på hvordan saksbehandling kan tilrettelegges eller hvilke rutiner som lovbestemmelsen forutsetter innført. Dette kan eventuelt vurderes presisert i rundskrivet.

Det kan stilles spørsmål ved om departementene burde ta sin gjennomfø- ringsplikt i forhold til underliggende etater mer på alvor. Det er uklart i hvil- ken grad fagdepartementene har en dialog med underliggende etater om deres gjennomføring av § 21. Et første skritt i å synliggjøre hva som skjer i under- liggende etater ville være om fagdepartementet fremskaffet informasjon om hva som skjedde i de underliggende etatene. Dette ville også være i samsvar med CEDAW-komiteens anbefalinger.

Håndheving og tilsyn med bestemmelsen - § 21 femte ledd

Håndheving og rapportering skal etter § 21 femte ledd bestemmes gjennom forskrift. Slik § 21 med forskrift nå er utformet er tilsynet formet som en foreleggelsesplikt som beskrevet ovenfor. BLD kan nekte å gi dispensasjon dersom ikke lovens vilkår er oppfylt. BLD er ikke pålagt noen uttrykkelig tilsynsplikt i forhold til å påse at lovens bestemmelser overholdes utover behandling av dispensasjonssøknader. For de øvrige bestemmelser i likestillingsloven ivaretas lovens tilsyn av Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda som utdypet nedenfor i kapittel 6. Tilsynet for § 21 er uttrykkelig bare lagt hos BLD.

Lovens system for håndheving er utelukkende gjennom dispensasjonsadgang. Regelen hviler i stor grad på at lovens system med å søke om dispensasjon ved manglende overholdelse brukes. De siste års dispensasjonssøknader sammenholdt med en gjennomgang av Organbasen som vist nedenfor viser at noen departement aldri søker om dispensasjon, mens andre søker om dispensasjon av og til, og i langt færre tilfeller enn de reelt sett burde. I de tilfellene hvor oppnevnte departement unnlater å be om dispensasjon har BLD til nå ikke benyttet konkrete sanksjoner i forhold til å håndheve § 21. Det er ikke funnet noe i BLDs arkiv som tyder på at BLD fører et aktivt tilsyn utover å behandle dispensasjonssøknader. Det er formelt sett ingenting som skjer med de utvalg der BLD avslår dispensasjonssøknaden, eller nødvendig dispensasjon ikke er innhentet. Gjennomgangen av dispensasjonssøknadene tyder også på at oppfølging forekommer i få tilfeller hvor søknaden faktisk er avslått eller søknaden er innvilget med betingelser.

Både lovgivningen og praktiseringen av bestemmelsen synes å ligge i underkant av Norges internasjonale forpliktelser.

Da CEDAW-komiteen behandlet Norges 5. og 6. landrapporter uttrykte et av CEDAW-komiteens medlemmer, i forbindelse med konvensjonens artikkel 7-9 om kvinners politiske deltagelse, et ønske om at tilstrekkelig statistikk skulle foreligge i forhold til bestemmelsens måloppnåelse, og ba om mer informasjon om i hvor stor grad Ombudet var involvert i tilsyn med måloppnåelsen ("*monitoring the impact of the system*").⁵⁸ Dette punktet ble ikke kommentert av den norske delegasjonen,

⁵⁸ jf CEDAW/C/SR.598 punkt 13.

Da Norges 7. landrapport til CEDAW⁵⁹ ble behandlet viste den norske delegasjonen til at i de tilfeller hvor dispensasjonsadgangen ikke er brukt, kan det finnes offentlig utnevnte komitéer, styrer etc som ikke er i tråd med bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon. Det ble opplyst at Ombudet informerer Departementet dersom Ombudet mottar informasjon om ulovlig oppnevnte styrer etc. Dette er en sannhet med modifikasjoner, idet dette er en ren henvisning fra Ombudets side til det organ som har tilsynsplikten, nemlig departementet. Det interessante må være å se på hva BLD selv gjør i forhold til offentlig oppnevnte komiteer m.v. som er lovstridige.

I sine konklusjoner til den 7. landrapporten ba CEDAW-komiteen om at Norge i neste rapport skulle fremlegge tallmateriale og informasjon om kvinners deltagelse i politiske og offentlige organer, inkludert innvandrere og minoritetskvinner, samt kvinner i akademia.⁶⁰ Norges kommende 8. landrapport til CEDAW bør følgelig inneholde langt mer tallmateriale og statistikk om gjennomføringen av bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon enn i tidligere rapporter, noe som vel også må sies å innebære en visst form for tilsyn.

Det kan også stilles spørsmål ved om eksisterende regler og praksis med hensyn til tilsyn oppfyller EU-rettens krav til en effektiv håndheving av diskrimineringsvernet. Gjennom EØS-avtalen er det en EØS-rettslig forpliktelse at diskrimineringsvernet er effektivt, preventivt og virker avskrekkende. En effektiv gjennomføring av EU-rettens likebehandlingsprinsipp forutsetter at medlemsstatene innfører passende relevante rettslige eller administrative prosedyrer for å håndheve likebehandlingsprinsippet.⁶¹ Kravet til effektiv sanksjonering av likebehandlingsprinsippet er utviklet gjennom EF-domstolens praksis og kodifisert i likestillings- og ikke-diskrimineringsdirektivene. Selv om det er opp til medlemsstaten å velge hvordan gjennomføringen av de mål som følger av avtalen skal skje, og utgangspunktet er at norske myndigheter kan velge hvilke typer sanksjoner som skal gjennomføres ved overtredelse av likebehandlingsprinsippet (og ikke-diskrimineringsprinsippet), har EF-domstolen formulert tre generelle prinsipper som skal respekteres ved medlemsstatenes valg av sanksjoner.⁶² De tre prinsippene er at sanksjonene skal være effektive og avskrekkende (effektivitetsprinsippet), stå i et rimelig forhold til overtredelsen (proporsjonalitetsprinsippet) og være likeverdige med

⁵⁹ jf CEDAW/C/NOR/7.

⁶⁰ jf CEDAW/C/NOR/CO/7 punkt 24, s 4 og 5.

⁶¹ jf det omarbeidede likebehandlingsdirektiv, 2006/54/EF, fortalens punkt 28 og 29.

⁶² jf EØS-avtalen art. 7b) og EF-traktatens art. 249 tredje ledd. Valg av sanksjoner må foretas basert på plikten om en lojal gjennomføring av avtalen etter EØS-avtalens art. 3.

de sanksjoner som benyttes i nasjonal rett ved rettsbrudd av tilsvarende art og grovhet (ekvivalensprinsippet). Disse prinsippene er reflektert i alle likebehandlingsdirektiv.

Ot.prp nr 97 (2002-2003) om regler om kjønnsbalanse i selskapslovgivningen foreslo at dispensasjonsadgangen i § 21 burde fjernes. Begrunnelsen var at det offentlige ikke skulle kunne nyte godt av en rettighet (i.e dispensasjonsadgangen) som ikke kommer foretakene til gode. Departementet pekte også på at utviklingen går mot stadig færre dispensasjonssøknader, noe som kunne indikere at man ved de fleste oppnevninger greide å oppfylle kravene til kjønnsrepresentasjon, hvilket kunne bety at dispensasjonsbestemmelsen var i ferd med å bli overflødig. Et antall høringsinstanser uttalte seg positivt til forslaget om å oppheve dispensasjonsadgangen. Dette ble ikke gjennomført. I forbindelse med lovarbeidet for å inkorporere FNs kvinnekonvensjon (CEDAW) i likestillingsloven jf Ot.prp nr. 35 (2004-2005) kapittel 10 foreslo departementet tvert imot å beholde likestillingsloven § 21 annet ledd. Bestemmelsens snevre unntaksadgang ble foreslått beholdt. Dette ble begrunnet med at erfaringer med dagens dispensasjonsadgang viser at antall dispensasjonssøknader er synkende. ”Unntaksadgangen praktiseres strengt, og det er få som får dispensasjon. I gjennomsnitt er også kvinneandelen i offentlig oppnevnte utvalg m.v. over 40 prosent”. Departementet mente derfor at det ikke ville medføre uheldige konsekvenser å beholde dispensasjonsadgangen. Evalueringsteamet mener at det kan være grunnlag for å se nærmere på denne problemstillingen igjen, i lys av denne evalueringens funn.

Loven inneholder ingen uttrykkelige sanksjoner i tilfeller hvor utvalg blir oppnevnt i strid med kravet til kjønnsbalanse uten at søknad om dispensasjon er forelagt BLD. Dette reiser spørsmålet om BLD kan oppløse lovstridig oppnevnte utvalg ved å kreve at oppnevningende organ foretar suppleringsvalg eller lignende som er i samsvar med loven, tilsvarende de bestemmelser som gjelder for selskapsrettslige krav til kjønnsbalanse. Dette er et problematisk område. Gitt EU-rettens ekvivalensprinsipp, vil det muligens kunne kreves at det skal gjelde tilsvarende sanksjoner for brudd på § 21 som tilsvarende sanksjoner ved brudd på regler i selskapslovgivningen. Dette ville innebære at på samme måte som et ulovlig oppnevnt selskapsrettslig styre, ville et offentlig styre, nemnd m.v. oppnevnt i strid med reglene om kjønnsbalanse anses ulovlig oppnevnt. Rekkevidden av BLDs kompetanse er her uklar. Dette spørsmålet er ikke behandlet verken i lovens forarbeider, forskrift eller rundskriv. Innføring av bestemmelser om kjønnsbalanse i selskapslovgivningen og utviklingen av EU-rettens krav i forhold til likebehandlingsprinsippet har medført en annen rettskildesituasjon nå enn da likestillingsloven § 21 var ny, noe

som innebærer at det trengs en opprydding og klargjøring av dette i rundskrivet.

Det er etter lovens forskrift og rundskriv uklart hvilke rettsvirkninger det vil ha at et utvalg ikke er rettsgyldig oppnevnt. Forskriften skisserer ikke konsekvenser av å unnlate å søke dispensasjonsadgang ved lovstridig oppnevnte utvalg, eller konsekvenser av å oppnevne et utvalg m.v. hvor departementet har avslått dispensasjonssøknaden. En analogislutning fra selskapsrettslige regler innebærer at tilsvarende ville gjelde også her.

Dersom utvalg oppnevnes som ikke er rettsgyldig oppnevnt, dvs i samsvar med likestillingsloven § 21 om kjønnsrepresentasjon, kan man tenke seg at en av konsekvensene ville være at alle vedtak foretatt av det ugyldig oppnevnte utvalget ville bli ansett som ugyldige. Manglende overholdelse av bestemmelsen om kjønnsrepresentasjon ville her føre til at utvalget/styret/nemnda/ delegasjonen ikke ville anses som kompetent i henhold til lovpålagte regler.

I forhold til utvalg m.v. oppnevnt på lokalt plan uttalte forarbeidene⁶³ at i de tilfellene hvor ”fylkesmannen gir pålegg til oppnevrende myndighet om å foreta ny oppnevning/ omvalg innen en fastsatt frist. Dersom pålegget ikke blir fulgt, kan utvalget ikke lenger fatte gyldige vedtak eller utføre handlinger på vegne av det offentlige”. Det ble også presisert at dersom noen myndighet unnlater å rapportere valg eller oppnevninger der minstenormen ikke er oppfylt, må dette anses som tjenesteforsømmelse av de ansvarlige tjenestemenn.⁶⁴

Oppsummering:

Gjennom den nåværende forskriften og rundskrivet belyses en rekke problemstillinger som oppstår ved praktiseringen av § 21. Det er ikke nødvendigvis forskriften eller rundskrivet som er mangelfullt, men tilsynet med og håndhevingen av bestemmelsen. Det er i gjennomgangen ovenfor identifisert en del områder som det kan være hensiktsmessig at belyses og klargjøres enten i loven selv, forskriften eller rundskrivet. Dette gjelder for eksempel at ”delegasjoner” uttrykkelig bør inntas i lovteksten, og at rundskrivet presiserer tydeligere hvem som regnes som medlem av utvalg m.v. Her bør det særlig ses nærmere på om selvskrevne medlemmer og observatører og ”tilknyttede personer” skal regnes som medlemmer av utvalget eller ikke i samsvar med lovens vilkår. Videre bør spørsmålet om utvalgssekretærers rolle avklares.

⁶³ jf Ot.prp.nr. 76 (1980-81) s 8 første spalte.

⁶⁴ jf Ot.prp.nr. 67 (1980-81) s 17 annen spalte.

Hvilke forutsetninger som skal ligge til grunn for vurderingen av om utvalget faller innunder loven eller ikke, bør vurderes nærmere. En av forutsetningene bør etter evalueringsteamets oppfatning presisere at der utvalget er gitt en særskilt beslutningskompetanse faller utvalget innunder lovens bestemmelse.

Det kan være grunn til å reise spørsmål om dispensasjonsadgangen fortsatt skal bestå, og om regelen om kjønnsbalanse skal ha en unntaksadgang. I forhold til hva som regnes som et "særlig forhold" som kan begrunne unntak fra hovedregelen om kjønnsbalanse legges vekt på momenter som: fagdepartementets anstrengelser i forhold til å finne kandidater av det underrepresenterte kjønn, om alternative løsninger er vurdert, graden av fagekspertise, og hvilken bransje eller sektor det legges vekt på. Vilkåret "åpenbart urimelig" baseres i stor grad på en vurdering av hva som anses som mulig å gjennomføre. BLD følger i liten grad opp hvordan avslåtte søknader håndteres av fagdepartementene.

En særlig gjennomgang bør foretas i forhold til hvilke sanksjoner det er ønskelig at BLD skal ha i sin tilsynsrolle, i lys av EU-rettens ekvivalensprinsipp. Dette innebærer at rekkevidden av BLDs kompetanse må ses i sammenheng med de selskapsrettslige bestemmelser om kjønnsbalanse.

Manglende samsvar mellom foreleggelses- og oppnevninger

Kapittelsammendrag:

Utvalg m.v. som skal oppnevnes av et offentlig organ, og som ikke vil tilfredsstillende kravet til kjønnsfordeling, skal forelegges Barne- og likestillingsdepartementet for avgjørelse. § 21 virker slik at dersom det oppnevne organ ikke oppfyller lovens krav, skal dispensasjon søkes.

Hvordan foreleggelsesplikten oppfylles i praksis er vurdert på fire ulike måter: ved å undersøke de søknader BLD mottar om unntak fra lovens bestemmelse gjennom dispensasjonsadgangen, ved å se på hva offisielle tall for kjønnsfordeling i statlige styrever, råd og utvalg er for 2007, ved å undersøke oppnevninger foretatt i statsråd for 2007 og ved å gjennomgå alle utvalg, styrever m.v. som er registrert i Organbasen i 2007 med sikte på å avklare hvilke styrever m.v. som er i samsvar med likestillingslovens krav – og mer interessant, hvilke som ikke er det.

- Foreleggelsespraksis: Departementets praksis med dispensasjonssøknader

Departementets praksis med behandling av dispensasjonssøknader er mager. BLD har siden 2003 mottatt og vurdert 14 søknader om dispensasjon. Det foreligger ingen dispensasjonssøknader fra 2007. Av de 14 dispensasjonssøknadene som ble behandlet, ble dispensasjon gitt i halvparten av sakene, altså i syv saker. Blant disse syv sakene ble det i to av sakene gitt midlertidig dispensasjon, mens det i en annen sak ble gitt dispensasjon forutsatt en lovformelig oppnevning etter to år. Seks dispensasjonssøknader ble avslått. I et av tilfellene med avslag er det opplyst at saken ble løst ved at ytterligere en kvinne ble inkludert i delegasjonen for å oppfylle likestillingslovens krav. Av de øvrige fire sakene som ble behandlet ble tre av søknadene videresendt til fagdepartementet for behandling der, ettersom behandlingen av dispensa-

sjonssøknadene skjedde på et tidspunkt da forskriftens krav var at fagdepartementene tok stilling til dispensasjonssøknader fra underliggende organ.

Hva viser dispensasjonssøknadene? Det lave antallet dispensasjonssøknader tyder på at kjennskapen til unntaksadgangen er lav. Et fellestrekk ved alle dispensasjonssøknader er at søknadene gjelder unntak fra kravet om kjønnsrepresentasjon i forhold til å fremskaffe tilstrekkelig antall kvinner, selv om bestemmelsen gjelder kjønnsbalanse.

Det foreligger ingen opplysninger om at departementet foretar en rutinemessig og systematisk oppfølging i de saker der departementet ikke har godkjent utvalgets sammensetning. Det synes som om departementet har inntatt en forholdsvis passiv rolle i forhold til oppfølging og tilsyn med § 21. Det fremkommer ikke opplysninger om at departementet håndhever eller fører tilsyn med § 21 på annen måte enn å behandle søknader om dispensasjon som forelagt av andre departement i medhold av forskriftens § 4 første ledd. Departementet gjør ikke systematiske oppfølgninger i de saker der departementet ikke har godkjent utvalgets sammensetning. I avslagsbrev på dispensasjonssøknader ber heller ikke departementet om at det rutinemessig gis opplysninger om hvordan avslaget håndteres. I et antall saker forelegges søknadene om dispensasjon med svært kort tidsfrist for BLD, noe som innebærer at en dialog med fagdepartementet for å vurdere alternative løsninger i praksis blir ganske vanskelig.

Oppfølging av dispensasjonssøknadene kan skape mulighet for dialog. I den ene av de to sakene hvor oppfølging av en dispensasjonssøknad er notert fra BLDs side førte kontakt på statsrådsnivå til at dispensasjonssøknaden dannet utgangspunkt for en dialog om likestilling. Denne dialogen omhandlet både kjønnsrepresentasjon i råd og utvalg og gjennomføring av likestilling (mainstreaming) internt i fagdepartementet. Dette eksempelet illustrerer at BLD gjennom håndheving og tilsyn kan bruke § 21 langt mer aktivt om det er politisk vilje til dette.

- Manglende foreleggelse: oppnevninger i statsråd 2007

Statsrådslistene for 2007 ble gjennomgått for å kartlegge omi hvilken grad kjønnsbalanserte utvalg m.v. oppnevnes i statsråd. Dette skjer i svært liten utstrekning. Det ble oppnevnt 27 utvalg, styrever, nemnder og råd m.v. i statsråd i 2007. Bare 3 av disse var i strid med likestillingslovens krav til kjønnsbalanse. Ett av disse utvalgene var et utvalg oppnevnt av BLD. Det er allikevel en tydelig tendens til at likestillingslovens krav til kjønnsrepresentasjon overholdes ved oppnevninger i statsråd.

- Manglende foreleggelse: er alle utvalg lovlige?

For å vurdere graden av lovlighet i forhold til oppnevnte utvalg m.v. ble en gjennomgang av FADs Organbase foretatt for 2007, ettersom det ikke foreligger dispensasjonssøknader for dette året.

Av totalt 376 utvalg var 233 oppnevnt i samsvar med kravene til kjønnsrepresentasjon i § 21. 142 utvalg er ikke det, altså oppfyller ikke 38 % av alle utvalg likestillingslovens krav til kjønnsbalanse. Alle departement med unntak av Barne- og likestillingsdepartementet, har utvalg som på innrapporterings-tidspunktet til Organbasen ikke var i samsvar med likestillingsloven § 21.

Gjennomgangen synliggjorde at Organbasen kan være et nyttig redskap i forhold til å føre tilsyn med om utvalg er i strid med § 21 eller ikke.

Utvalg m.v. som skal oppnevnes av et offentlig organ, og som ikke vil tilfredsstillende kravet til kjønnsfordeling, skal forelegges Barne- og likestillingsdepartementet for avgjørelse. § 21 virker slik at dersom det oppnevnte organ ikke oppfyller lovens krav, skal dispensasjon søkes. Vi vil derfor undersøke hvordan foreleggelsesplikten oppfylles i praksis. Dette gjøres på fire ulike måter: ved å undersøke de søknader BLD mottar om unntak fra lovens bestemmelse gjennom dispensasjonsadgangen, ved å se på hva offisielle tall for kjønnsfordeling i statlige styrever, råd og utvalg er for 2007, ved å undersøke oppnevninger foretatt i statsråd for 2007 og ved å gjennomgå alle utvalg, styrever m.v. som er registrert i Organbasen i 2007 med sikte på å avklare hvilke styrever m.v. som er i samsvar med likestillingslovens krav – og mer interessant, hvilke som ikke er det.

Foreleggelse: Departementets praksis med dispensasjonssøknader

Departementets praksis med behandling av dispensasjonssøknader er mager.⁶⁵ Som tabellen viser, mottok departementet 4 søknader i 2003, 5 søknader i 2004, 2 søknader i 2005, 2 søknader i 2006, samt en sak som omhandlet krav til kjønnsrepresentasjon i forbindelse med BLDs deltagelse i en internasjonal

⁶⁵ Antall dispensasjonssøknader har videre vært synkende i en lang periode. I 2001 mottok BLD 15 søknader om dispensasjon, i 2002 ble det mottatt 13 søknader, mens det i 2003 ble mottatt 7 søknader, jf Ot.prp.nr. 35 (2004-2005).

delegasjon ledet av Utenriksdepartementet. Det foreligger ingen dispensasjonssøknader fra 2007. Det foreligger til og med september 2008 kun to dispensasjonssøknader, hvorav den ene ble trukket før den ble realitetsbehandlet i BLD. Det foreligger også en veiledningssak om forståelsen av delegasjonsbegrepet (fra 2004), og et internt notat fra 2005 om dispensasjonsadgangen.

Tabell 3.0. Oversikt BLDs dispensasjonssøknader § 21 for perioden 2003-oktober 2008

DATO	DEPT	ANG	AVSLÅTT ELLER IKKE
12.06.08	UD	Delegasjon hvalfangskomm årsmøte Chile	Dispensasjon gitt etter fornyet behandling
Juni 2008	MD	Lokal fiskeriforvaltning Tana	Trukket av MD
2007		Ingen dispensasjonssøknader i arkivet	
11.10.06	KD	Styret, Statens lånekasse for utdanning, varamedlemmer	Avslag
18.07.06	LDO/ HOD/KD	Komité for vurdering av forskningssøknader	BLD ba om redegjørelse, så oversendt til fagdepartement, HOD og KD
24.01.06	UD	WTO-utvalget. Oppnevning av medlemmer fra BLD	
06.07.05	OED	Nemnd/ klagenemnd, erstatning til fiskere	Avslag
19.05.05	OED	Petroleumsprisråd	Avslag
18.05.05	internt	Notat re dispensasjonsadgangen	Uoff § 5(1)
14.12.04	JD	Disiplinærnemnd for advokater – oppnevning i statsråd	Midlertidig dispensasjon gitt
27.10.04	JD	Spm om mannlige medlemmer av Innstillingsrådet for dommere	Oversendt JD som fagdepartement
04.06.04	UD	Delegasjon NATOs toppmøte	Dispensasjon gitt
26.03.04	UD	Delegasjon AfDB	Dispensasjon avslått
23.03.04	UD	Delegasjon WB og IMF	Dispensasjon gitt
22.03.04	UD	Forståelse av delegasjonsbegrepet	Generell forståelse
28.11.03 og 18.11.03	FD	Reguleringsrådet	Dispensasjon gitt, forutsatt lovformelig gjenoppnevning etter 2 år
21.08.2003	UD	Delegasjon WTOs ministerkonferanse	Dispensasjon gitt
29.09.03	UD	Delegasjon Barentsrådet	Dispensasjon ikke gitt. UD oppnevnte ekstra kvinne.
05.06.03	Samf	Samarbeidsforum for helikoptersikkerhet på norsk kontinentalsokkel	Oversendt SD som fagdepartement jf forskriften

En gjennomgang og beskrivelse av dispensasjonssøknadene og saksbehandlingen til Barne- og likestillingsdepartementet med søknadene foreligger i Vedlegg 4. Dispensasjonssøknadene er i vedlegget gruppert i fire ulike kategorier: avslåtte søknader, innvilgede søknader, søknader henvist til videre behandling i fagdepartementet, og til slutt en samlekategori for ”annet”. Totalt 14 avsluttede saker om unntak fra likestillingslovens bestemmelse om kjønnsrepresentasjon i utvalg m.v. er følgelig vurdert og analysert for perioden 2003-2008.

Av disse 14 sakene er 6 av søknadene fra Utenriksdepartementet, to søknader er fra Justisdepartementet, to søknader er fra Olje- og energidepartementet, en søknad er fra Samferdselsdepartementet, en søknad er fra Fiskeridepartementet, en søknad er fra Kunnskapsdepartementet, og en søknad gjelder Helse Nord og Universitetet i Tromsø. Alle sakene behandlet fra Utenriksdepartementet.

ment omhandler delegasjoner. Tre av sakene gjaldt oppnevninger som skulle foretas i statsråd, hvorav en av sakene gjaldt en lovstridig oppnevning som allerede var foretatt i statsråd. Det er bare en av sakene som gjelder manglende kjønnsrepresentasjon i forhold til varamedlemmer spesielt. Sistnevnte tyder på at søknader om dispensasjon sendes inn i de tilfeller der det er problematisk å oppfylle lovens krav til kjønnsbalanse for hovedmedlemmer, og ikke for varamedlemmer. Som gjennomgangen av Organbasen nedenfor viser, foreligger en høy grad av ulovlig oppnevnte utvalg m.v. i forhold til gruppen varamedlemmer.

Av de 14 dispensasjonssøknadene som ble behandlet, ble dispensasjon gitt i halvparten av sakene, altså i syv saker. Blant disse syv sakene ble det i to av sakene gitt midlertidig dispensasjon, mens det i en annen sak ble gitt dispensasjon forutsatt en lovformelig oppnevning etter to år.

Seks dispensasjonssøknader ble avslått. I et av tilfellene med avslag er det opplyst at saken ble løst ved at ytterligere en kvinne ble inkludert i delegasjonen for å oppfylle likestillingslovens krav. Av de øvrige fire sakene som ble behandlet ble tre av søknadene videresendt til fagdepartementet for behandling der, ettersom behandlingen av dispensasjonssøknadene skjedde på et tidspunkt da forskriftens krav var at fagdepartementene tok stilling til dispensasjonssøknader fra underliggende organ. I en sak, saken som omhandlet utvalg nedsatt i Universitetssamarbeidet mellom Helse Nord RHF og Universitetet ble det bedt om en avklarende redegjørelse, for videresending til det ansvarlige fagdepartement, som i denne saken var både Helse- og omsorgsdepartementet, og Kunnskapsdepartementet. Etter omfattende korrespondanse og flere gjenoppnevninger ble utvalgene lovlig oppnevnt.

I de to sakene hvor det ble gitt en betinget dispensasjon, foreligger det ikke dokumenter på saken som tyder på at departementet har fulgt opp saken ved neste gangs oppnevning.

Hva gjelder dispensasjonssøknadene?

Foreleggelsesplikten gjelder både ved oppnevning av nye utvalg m.v., ved gjenoppnevninger og ved suppleringer, noe som til en viss grad speiles i dispensasjonssøknadene, selv om mange av søknadene gjelder nyoppnevninger.

Bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon gjelder både utvalgets medlemmer og varamedlemmer. Hver gruppe skal regnes for seg. Det er kun en dispensasjonssøknad som gjelder varamedlemmer særskilt (søknaden om dispensasjonsadgang fra KD/Statens Lånekasse for utdanning, se Vedlegg 4), men det

er også 2 søknader hvor manglende kjønnsrepresentasjon er et problem både i forhold til utvalgets medlemmer og varamedlemmer.

Forskriftens § 4 første ledd annen setning fastsetter at ”*Foreleggelsen skal sendes om det aktuelle fagdepartement*”. Ettersom denne tilføyelsen ble innført først i 2005, gjelder denne bestemmelsen bare for de tre dispensasjonssøknadene som ble behandlet i 2006 og 2008. Bestemmelsen var aktuell bare i to av sakene. I saken fra 2006 vedrørende varamedlem til styret i Statens Lånekasse for Utdanning er det på korrekt vis fagdepartementet Kunnskapsdepartementet som fremmer dispensasjonssøknaden. I saken fra 2006 om sammensetningen av komiteen for vurdering av forskningssøknader ved Helse Nord RHF og universitetet i Tromsø er eksempel på det motsatte; idet verken Helse- og omsorgsdepartementet eller Kunnskapsdepartementet hadde fått forelagt informasjon om sammensetningen av disse komiteene, langt mindre mottatt dispensasjonssøknader.

Forskriftens § 4 annet ledd fastsetter at oppnevningen ikke må skje før Barne- og familiedepartementet har godkjent utvalgets sammensetning. Basert på det foreliggende materialet kan det se ut til at dette overholdes i de tilfeller hvor utvalgets sammensetning godkjennes. I de tilfeller der BLD ikke har godkjent utvalgets sammensetning er det ikke helt klart hva som skjer med saken etter at den er ferdigbehandlet. Ut i fra det foreliggende skriftlige saksmaterialet kan virke som om BLD har innledet oppfølging i bare en avslags-sak, jf saken om delegasjonen til Barentsrådets møte, hvor det etter påtrykk fra BLD ble opplyst muntlig på departementsrådnivå at Utenriksdepartementet oppnevnte en ekstra kvinne i delegasjonen for å oppfylle likestillingslovens krav. Denne oppfølgingen var notert for hånd som en påskrift i sakens dokumenter.

Det foreligger ingen opplysninger om at departementet foretar en rutinemessig og systematisk oppfølging i de saker der departementet ikke har godkjent utvalgets sammensetning. Tvert imot. Basert på samtaler med saksbehandlere i departementet og en gjennomgang av departementets mottatte og arkiverte dispensasjonssøknader for perioden 2003-2008, kan det synes som om departementet har inntatt en forholdsvis passiv rolle i forhold til oppfølging og tilsyn med § 21. Det fremkommer ikke opplysninger om at departementet håndhever eller fører tilsyn med § 21 på annen måte enn å behandle søknader om dispensasjon som forelagt av andre departement i medhold av forskriftens § 4 første ledd. Departementet gjør ikke systematiske oppfølginger i de saker der departementet ikke har godkjent utvalgets sammensetning. I avslagsbrev på dispensasjonssøknader ber heller ikke departementet om at det rutinemessig gis opplysninger om hvordan avslaget håndteres. I et antall saker forelegges søknadene om dispensasjon med svært kort tidsfrist for BLD, noe som

innebærer at en dialog med fagdepartementet for å vurdere alternative løsninger i praksis blir ganske vanskelig.

§ 21 i lys av dispensasjonssøknadene

Dispensasjonssøknadene er så få i antall, og så varierte i innhold og problemstillinger, at det er vanskelig å utlede tydelige retningslinjer basert på BLDs saksbehandling. Gjennomgangen gir imidlertid et grunnlag for refleksjoner omkring hvordan bestemmelsen gjennomføres og virker i praksis.

Loven ønsket at unntaksbestemmelsen skulle være en snever sikkerhetsventil. Den blir praktisert sjelden, så slik sett fungerer den som tenkt, men ettersom antallet innvilgede og avslåtte søknader er om lag likt, tyder ikke antallet i seg selv på at foreleggelsesadgangen fungerer som en sikkerhetsventil.

Det at det nå er en noenlunde jevn fordeling av avslåtte og innvilgede søknader innebærer imidlertid en skjerping av praksis i BLD, og i motsetning til funn fra dispensasjonssøknader for tidligere år. Solhøy (1999:1) fant at BFD i siste instans innvilget alle dispensasjonssøknader som ble undersøkt i årene 1987, 1992 og 1997, selv om det fantes eksempler på at dette først ble gjort på bakgrunn av tilleggskriterier, som departementenes fremtidige vilje til å endre kjønns sammensetningen ved neste gangs oppnevning, en vurdering av om reelle forsøk hadde vært gjort for å endre kjønns sammensetningen. Det fantes også flere eksempler hvor BFD utøvde press for å øke kvinneandelen før utvalget ble oppnevnt, og også tilfeller hvor presset ikke medførte endring i utvalgssammensetningen.

Hva som er "særlige forhold" som kan begrunne unntak fra loven er utviklet gjennom BLDs praksis med dispensasjonssøknader, som vist til ovenfor. Det kan synes som om departementets anstrengelser i forhold til å finne kandidater av det underrepresenterte kjønn, altså kvinner, samt i hvor stor grad alternative løsninger er vurdert av departementet for å oppfylle lovens krav er elementer som blir vektlagt i forhold til om vilkårene for unntak er oppfylt. Det kan videre synes som om det legges en viss vekt på hvilken bransje eller sektor det gjelder, og graden av fagekspertise som kreves. Det foreligger imidlertid ikke i noen av sakene omfattende korrespondanse: det kan synes som om BLD skriver et brev for å kontrollsjekke at søkende departement har gjort noe, og dersom dette kan dokumenteres blir søknadene stort sett innvilget.

Som nevnt innledningsvis tyder mye av saksmaterialet på at bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon er godt innarbeidet i forhold til utvalg som er pålagt

en innrapporteringsplikt til Organbasen. Et flertall utvalg er tross alt i samsvar med lovens krav.

Hva som er situasjonen for utvalg, styrer m.v. som ikke er pålagt en innrapporteringsplikt til Organbasen er uklart, som for eksempel utvalg, styrer m.v. oppnevnt av underliggende etater.

Kjennskap, informasjon og reglens sentralitet

Det lave antallet dispensasjonssøknader, kombinert med underrapporteringen som vist over tyder på at kjennskapet til unntaksadgangen er lav. Dette står i kontrast til departementenes egen oppfatning av situasjonen som vist nedenfor i spørreundersøkelsen i kapittel 4, hvor bare ett av fjorten departement oppgir at unntaksadgangen er ukjent. De fleste departement oppfatter at unntaksadgangen er kjent.

Rekruttering av kvinner og menn til utvalg: Mangel på kvinner, ikke på menn

Som sakene ovenfor viser er det stor variasjon i typer saker hvor det blir søkt om unntak fra kravet til kjønnsrepresentasjon. Imidlertid er et fellestrekk ved alle dispensasjonssøknader at søknadene gjelder unntak fra kravet om kjønnsrepresentasjon i forhold til å fremskaffe tilstrekkelig antall kvinner. Den eneste søknaden som gjaldt oppnevningen av en kvinne for mye var søknaden fra Kunnskapsdepartementet i forhold til oppnevning av nytt kvinnelig varamedlem i styret for Statens Lånekasse for utdanning. I denne saken ble det ikke argumentert med vansker å finne kvalifiserte menn, men plunder og heft forbundet ved at de øvrige organisasjonene som var representert i styret ville måtte foreslå nye varamedlemmer for å oppfylle likestillingslovens krav dersom dispensasjonssøknaden ble avslått. Ingen av de øvrige 13 dispensasjonssøknadene omhandlet vansker med å finne tilstrekkelig antall kvalifiserte menn.

Praktisering av regelverket: Alternative løsninger i departementene?

De behandlede dispensasjonssøknadene tyder på at de enkelte departement forsøker å etterkomme lovens krav, ved at et stykke arbeid er gjort internt i departementet før søknadene sendes inn gjennom å vurdere alternative løsninger. Kontroller av de utvalgene/råd/nemndene som fikk sine søknader om dispensasjon avslått av BLD viser at alle disse utvalgene nå er i samsvar med lovens krav.

Det har også vist seg at alternative løsninger til selve rådene/utvalgene er funnet, som vist ovenfor i et av tilfellene hvor det gjentatte ganger hadde vist seg umulig å oppfylle likestillingslovens krav på et fagfelt som var svært mannsdominert, nemlig Reguleringsrådet i Fiskeri- og kystdepartementet

(FKD). Selv om BLD innvilget en betinget dispensasjon valgte FKD å nedlegge hele rådet og erstatte det med en annen mekanisme, et åpent høringsmøte, med spesifikk henvisning til at det hadde vist seg umulig å fylle likestillingslovens krav. Det er dermed ikke gitt at kjønnsrepresentasjonen er bedre når det gjelder hvem som møter i det åpne høringsmøtet, men det viser at departementet istedenfor å innføre alternative løsninger, valgte å nedlegge hele rådet basert på en erkjennelse av at likestillingslovens krav ikke var mulig å innfri.

§ 21 som innfallsvinkel til økt likestilling?

Saken om Reguleringsrådet er også interessant i forhold til den dokumentasjonen som foreligger i forhold til oppfølgingen av saken på ministernivå, og at det kom et konkret resultat ut av dette. Dispensasjonssøknaden som sådan ble et utgangspunkt for en dialog om likestilling ikke bare i forhold til kjønnsrepresentasjon i råd og utvalg, men hvordan fagdepartementet begynte å jobbe mer aktivt med gjennomføring av likestilling (mainstreaming) i alle deler av departementet.

§ 21 i konflikt med andre hensyn og interesser?

Kjønn er et av mange hensyn departementet legger vekt på ved oppnevning til styrer, utvalg m.v. Den "konkurransen" mellom ulike hensyn som kan oppstå, hvor kjønn er et av mange hensyn, kommer tydelig til uttrykk i noen få av dispensasjonssøknadene, samt i spørreundersøkelsen som referert nedenfor.

Problemstillingen kommer tydeligst til uttrykk i forhold til søknaden som omhandlet Samarbeidsforumet for helikoptersikkerhet på norsk kontinentalsokkel. Her ville man ved å redusere antall deltagere i forumet kunne ha oppfylt kravet til kjønnsbalanse. Dette alternativet ble ikke sett som ønskelig, under henvisning til den begrunnelse som lå til grunn i utredningen hvor ideen til Samarbeidsforumet forelå: tanken var at forumet skulle være bredt sammensatt og representere et visst antall gitte representanter fra et lite og svært mannsdominert fagmiljø. Her kom kjønnsaspektet tydelig i annen rekke, og prioriteringene i NOUen (som tross alt gav mandatet for forumet) i første rekke.

Håndheving og tilsyn

Det inntrykket som fester seg etter gjennomgangen av dispensasjonssøknadene er for det første det lave antallet dispensasjonssøknader, og dernest BLDs mangel på oppfølging av og kontroll med utvalg, styrer, delegasjoner m.v. hvor søknadene er blitt avslått, eller hvor søknaden er gitt en betinget innvilgelse. Oppfølging ble bare gjort i to tilfeller: i ett tilfelle som en kontroll av om delegasjonen var lovlig oppnevnt, og i et annet tilfelle i forhold til søkna-

den fra Fiskerireguleringsdepartementet, hvor ministrene møttes som nevnt ovenfor. Manglende oppfølging kan også være et resultat av det BLD selv eventuelt måtte oppfatte som manglende sanksjonsmyndighet.

Spørsmålet om manglende foreleggelse fra fagdepartementene, samt BLDs tilsyn og oppfølging i forhold til innsendte søknader og manglende foreleggelse peker seg dermed ut som et område for videre drøftelser.

Manglende foreleggelse?

De få dispensasjonssøknadene som har blitt behandlet av BLD siden 2003, og det faktum at det ikke forelå noen dispensasjonssøknader for 2007, gjorde at vi ønsket å undersøke i hvilken grad det var overensstemmelse mellom innsendte dispensasjonssøknader og antall statlige utvalg oppnevnt av departementene som ikke tilfredstilte kravet i § 21. Dette har vi betegnet som grad av lovstridige utvalg.⁶⁶ Gjennomgangen av oppnevninger er foretatt både i forhold til de oppnevninger som skjedde i Statsråd i 2007, og ved en gjennomgang av Organbasen for 2007. Ved å sammenligne antall dispensasjonssøknader med utvalg, styrer, råd, nemnder m.v. som oppgitt i Fornyings- og Administrasjonsdepartementets Organbase⁶⁷ er det således mulig å få tall for omfanget av utvalg m.v. i strid med § 21, selv om delegasjoner ikke er medregnet i Organbasen, og tallene derfor trolig er noe lavere enn reelt. Undersøkelsene beskrevet nedenfor viser om kjønnsbalansen i utvalg m.v. reelt sett er i samsvar med kravene som oppstilles i § 21.

Gjennomgang av oppnevninger i statsråd 2007

Når det gjelder oppnevninger i statsråd som ikke tilfredsstiller lovens krav om kjønnsrepresentasjon, krever forskriftens § 4 tredje ledd at det skal opplyses at utvalgets sammensetning er godkjent av Barne- og familiedepartementet. Som understreket ovenfor omhandlet bare tre av dispensasjonssøknadene for periodene 2003-2008 utvalg m.v. som oppnevnes i statsråd.

⁶⁶ Solhøy (1999:1) undersøkte også i hvilken grad det var overensstemmelse mellom innsendte dispensasjonssøknader og antall statlige utvalg som ikke tilfredstilte kravet i § 21, noe hun betegnet som grad av underrapporteringer. Ved å sammenligne antall dispensasjonssøknader med utvalg i St.meld. nr 7 fant hun tall for omfanget av underrepresentasjon.

⁶⁷ Jf fotnote 1 ovenfor for en beskrivelse av Organbasen.

I ett tilfelle hadde oppnevningen i statsråd allerede skjedd, i strid med likestillingslovens bestemmelse. Det synes heller ikke som om BLD har en rutine for å følge med på kjønns sammensetningen til utvalg m.v. som oppnevnes i statsråd. Det kan derfor tyde på at heller ikke alle oppnevninger i statsråd er kontrollert på forhånd før oppnevning foretas. Basert på denne antydningen ble det undersøkt om oppnevningene i statsråd for 2007 var i samsvar med likestillingslovens krav.

Denne påstanden kan illustreres som følger: en gjennomgang av de offisielle statsrådslistene for 2007 viste at slett ikke alle utvalg m.v. som oppnevnes i Statsråd er i samsvar med lovens krav, heller ikke oppnevninger forestått av BLD selv. År 2007 ble utvalgt for gjennomgang fordi det for dette året ikke forelå noen dispensasjonssøknader i forhold til lovens unntaksbestemmelse.

Gjennomgangen av statsrådslistene for 2007 påviste 3 tilfeller av lovstridige oppnevninger:

1) I statsråd 11. mai 2007 ble 11 medlemmer, 7 menn og 4 kvinner (hhv 63,6 % menn og 36,4 % kvinner) oppnevnt til et utvalg som skal utrede regelverk om tilstandsrapportering m.v. ved salg av bolig til forbrukere, fremlagt av Barne- og likestillingsdepartementet. I utvalg på 9 medlemmer eller mer skal hvert kjønn være representert med 40 %.

2) I statsråd 11. mai ble det videre oppnevnt et styre på 11 medlemmer, hvorav 6 menn og 5 kvinner, for Helse Sør-Øst RHF for en periode på to år, fremmet av Helse- og omsorgsdepartementet. Det ble også oppnevnt 5 faste styremedlemmer (3 menn og 2 kvinner) samt 5 varamedlemmer (4 kvinner og 1 mann) i samsvar med særskilt avtale med arbeidstakerorganisasjonene ved opprettelsen av Helse Sør-Øst RHF som vil gjøre tjeneste inntil det blir gjennomført valg av og blant de ansatte på ordinær måte etter helseforetaksloven § 22. I sistnevnte gruppe er det oppnevnt for mange kvinnelige varamedlemmer i strid med likestillingsloven § 21.

3) I statsråd 14. september 2007 ble den norske delegasjonen til De forente nasjoners 62. ordinære generalforsamling oppnevnt. Blant de 15 faste delegatene var det 10 menn og 5 kvinner (hhv 66,6 % menn og 33,3 % kvinner). Blant delegasjonens 10 vararepresentanter var det 5 av hvert kjønn. Alle de oppnevnte delegatene er stortingsrepresentanter, men delegasjonen er fremlagt av Utenriksdepartementet. Det fremkommer av forarbeidene til likestillingsloven som sitert ovenfor at delegasjoner, også de som består av delegater fra Storting-

et skal følge likestillingslovens krav. I dette tilfellet skulle hvert kjønn ha vært representert med minst 40 % hver.

I lys av at det ble oppnevnt 27 utvalg, styrer, nemnder og råd m.v. i statsråd i denne perioden er allikevel den tydelige tendensen at likestillingslovens krav til kjønnsrepresentasjon søkes overholdt ved oppnevninger i statsråd. I informant-intervjuene ble det antatt at SMK fører tilsyn med at alle oppnevninger i statsråd er i tråd med likestillingslovens bestemmelse om kjønnsrepresentasjon, ettersom flere hadde opplevd å få foreslåtte oppnevninger i retur fra SMK på grunn av manglende likestilling, geografisk spredning etc. Denne kontrollen er midlertid ikke helt systematisk som gjennomgangen viser.

Gjennomgang av oppnevnte utvalg m.v. for 2007

For å vurdere graden av lovlighet i forhold til oppnevnte utvalg m.v. ble en gjennomgang av FADs Organbase for 2007 foretatt. Dette er opplysninger om utvalg mv som hvert departement selv er ansvarlig for å sende inn til Departementenes Servicesenter, slik at de opplysningene som finnes i basen reflekterer situasjonen på innsendingstidspunktet. Året 2007 ble valgt fordi det ikke foreligger dispensasjonssøknader for dette året, noe som innebærer at presumtivt alle utvalg skal være lovlige i forhold til § 21. Resultatet av gjennomgangen viste noe ganske annet.

Organbasen for 2007 inneholder en oversikt over de utvalg, styrer, nemnder m.v. som var virksomme i 2007, og er ikke begrenset til de utvalg som ble oppnevnt i 2007. Ettersom likestillingsloven stiller et krav til kjønnsbalanse i løpet av hele styret, utvalgets m.v. oppnevningstid, vil dette metodisk sett ikke være en innvending. Ved gjenoppnevninger og nyoppnevninger, eller ved suppleringsvalg forutsettes det også at utvalgene m.v. skal være i samsvar med likestillingslovens krav.

Tabell 3.1. Oversikt over utvalg m.v. i samsvar og ikke i samsvar med § 21

Departement	Antall utvalg m.v.			I samsvar	Ikke i samsvar
	Faste	Midl	Totalt		
Forsvar	9	0	9	4	5
Olje- og energi	14	0	14	11	3
Miljøvern	10	0	10	5	5
Nærings- og handel	15	0	15	12	3
Landbruks- og mat	17	1	18	11	7
Justis- og politi	20	7	27	16	11
Fiskeri- og kyst	13	1	14	12	2
Fornyings- og adm.	12	2	14	8	6
Arbeids- og inkludering	16	5	21	12	9
Helse- og omsorg	78	2	80	27	53

Finans	16	6	22	20	2
Samferdsel	1	0	1	0	1
Barne- og likest.	7	1	8	8	-
Kommunal- og regional	9	3	12	10	2
Utenriks	11	1	12	8	4
Kultur og kirke	29	0	29	21	8
Kunnskap	66	4	70	52	18
TOTALT	343	33	376	237	138

Som tabellen viser er mer enn halvparten av bestående styrer, utvalg m.v. i samsvar med regelen om kjønnsrepresentasjon. Over en tredjedel av alle utvalg (38 %) er ikke det. Av totalt 376 utvalg er 237 oppnevnt i samsvar med kravene til kjønnsrepresentasjon i § 21. 138 utvalg er ikke det.

Alle departement med unntak av Barne- og likestillingsdepartementet har utvalg som på innrapporteringstidspunktet til Organbasen ikke var i samsvar med likestillingsloven § 21.

Et flertall av utvalgene i de fleste departement er i samsvar med § 21. Unntakene er Forsvarsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet, som begge har flere lovstridige enn lovlig oppnevnte styrer utvalg m.v. Miljøverndepartementet og Fornyings- og administrasjonsdepartementet har 50 % lovlig og 50 % lovstridige utvalg m.v. Samferdselsdepartementets ene utvalg er lovstridig.

Gjennomgangen av departementene nedenfor gir en oversikt over de utvalg i hvert departement som ikke er i samsvar med § 21, samt årsaken til at de ikke er i samsvar, med fokus på hvor mange utvalg som har problemer med varamedlemmer, og hvor mange utvalg som har problemer med for mange hhv kvinner og menn.

For en oversikt over hvilke konkrete utvalg som er lovstridige, hvor mange medlemmer det er i hvert lovstridige utvalg, og kjønnsfordelingen i forhold til de grupper (hovedmedlem eller varamedlem eller begge) som er lovstridige vises det til Vedlegg 5.

Barne- og likestillingsdepartementet ønsket også en kvalitetssikring av funnene som baserer seg på gjennomgangen av organbasen for 2007, for å avdekke om det er skjedd viktige endringer i 2008. BLD gav dermed et avgrenset tilleggsoppdrag i januar 2009 for å initiere en dialog med hvert departement for å avklare eventuelle feilføringer i Organbasen for 2007 samt tilbakemeldinger på endringer i 2008 når det gjelder utvalg/råd mv med brudd iht. organbasen for 2007. Disse tilbakemeldingene er innarbeidet i rapportens vedlegg 5.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har 21 faste råd og utvalg. 5 av disse er midlertidige, mens 16 er faste. I tillegg er ytterligere 2 valgte råd også oppført i Organbasen. Disse er Sametinget og Sametingsrådet, som består av folkevalgte representanter og er derfor ikke omfattet av likestillingsloven § 21.

9 av 21 utvalg fyller ikke kravene i § 21. Det er påfallende at dette gjelder gruppen varamedlemmer for 7 av nemndene, mens bare 2 av nemndene har problemer både i forhold til hovedmedlemmene og varamedlemmene.

I 6 av tilfellene har gruppen for mange kvinner, mens i 5 av tilfellene har gruppen for mange menn.

Barne- og likestillingsdepartementet:

Barne- og likestillingsdepartementet har 8 utvalg, hvorav alle oppfyller kravene til kjønnsbalanse.

Finansdepartementet:

Finansdepartementet har 22 utvalg, 16 faste og 6 midlertidige. 2 av utvalgene m.v. er ikke i samsvar med loven. Den ene nemnda har problemer med hovedmedlemmene, det andre i forhold til varamedlemmer.

Begge utvalgene har for mange menn.

Fiskeri- og kystdepartementet:

FKD er et departement som i sine likestillingsredegjørelser rapporterer om problemer i forhold til kvinner i deler av næringa. Av departementets 14 utvalg er allikevel bare 2 utvalg i strid med § 21. Ett av utvalgene er problematisk i forhold til hovedmedlemmer, ett har problemer med varamedlemmer.

I begge disse utvalgene består utvalget av for mange menn.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet:

Av FADs 14 styrever, utvalg m.v. hvorav 12 er faste og 2 er midlertidige, er halvparten av styrene m.v. oppnevnt i strid med bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon. Dette gjelder altså 7 av styrene. For 6 av styrene dreier dette seg om kjønnsubalanse blant hovedmedlemmene, mens i ett styre var det kjønnsubalanse blant varamedlemmene.

4 av styrene hadde for mange kvinner, mens tre av styrene hadde for mange menn. I de tre styrene der kvinner var underrepresentert var de ikke til stede i det hele tatt i et lite styre med bare 2 menn, mens i 2 store råd som hadde 16 medlemmer, utgjorde ikke kvinnerepresentasjonen mer enn hhv 20 % og 33 %. I de lovstridige utvalgene hvor kvinner var i flertall, var ikke kjønnsbalansen like stor i menns disfavør.

Det er FAD som er ansvarlig departement for de opplysninger som finnes i Organbasen.

Forsvarsdepartementet:

Forsvarsdepartementet har 9 faste utvalg, hvorav kravet til kjønns sammensetning bare er oppfylt i 4 tilfeller. 4 av de lovstridige utvalgene har problemer i forhold til hovedmedlemmer, 1 har problemer med manglende kvinnerepresentasjon både blant hovedmedlemmer og varamedlemmer.

Alle lovstridige utvalg har for få kvinner.

Forsvarsdepartementet har selv uttalt at de har problemer med kvinneandelen i styrer m.v. Imidlertid kan det virke som om de klarer å finne nok kvinner til å være medlemmer av styrer med strategisk interesse, som for eksempel styret i Forsvarsbygg og ved Forsvarets Forskningsinstitutt, Forsvarets forskningspolitiske råd og Forsvarspolitisk utvalg.

Helse – og omsorgsdepartementet:

HOD har 80 utvalg, hvorav 78 er faste og 2 er midlertidige. 56 utvalg er ikke i samsvar med likestillingsloven § 21 om kjønnsrepresentasjon i offentlig oppnevnte styrer m.v. enten i forhold til styrets hovedmedlemmer, varamedlemmer eller begge grupper.

I forhold til kontrollkommisjonene bør kjønnsfordelingen gjennomgås med tanke på lovlighet i forhold til § 21. Av landets 57 kontrollkommisjoner er det bare 16 som er oppnevnt i samsvar med kravene til kjønnsrepresentasjon for både hovedmedlemmer og varamedlemmer. 41 av kommisjonene har dermed ikke lovlig sammensetning av enten gruppen hovedmedlemmer eller varamedlemmer, og 12 av disse har ulovlig sammensetning av både gruppen hovedmedlemmer og gruppen varamedlemmer.

Av disse består 39 av utvalgenes grupper av for mange menn, mens 17 utvalg har for mange kvinner.

Justis- og politidepartementet:

Justis- og politidepartementet har 20 faste og 7 midlertidige utvalg. Av disse er 11 i strid med loven. Av de 11 lovstridige er det 3 utvalg som både er lovstridig oppnevnt for hovedmedlemmene og varamedlemmene, slik at det totalt er 14 gruppesammensetninger som er lovstridige dersom medlemmer og varamedlemmer regnes som hver sin gruppe. I 7 utvalg er ikke hovedmedlemmene oppnevnt i samsvar med § 21. For 3 av disse 7 utvalgene er heller ikke kjønnsammensetningene av varamedlemmene oppfylt. Ytterligere 3 utvalg har ikke kjønnsammensetningen oppfylt i forhold til varamedlemmer. Materialet viser at av 8 utvalg oppnevnt av Kriminalomsorgsavdelingen, er 4 av utvalgene lovstridige i forhold til § 21.

I 3 av de lovstridige gruppesammensetningene er det for mange kvinner, mens de øvrige 11 gruppesammensetningene har for mange menn.

Kommunal- og regionaldepartementet

Kommunal- og regionaldepartementet har 12 utvalg, hvorav 9 faste og 3 midlertidige. Av disse er 10 i samsvar med likestillingslovens krav om kjønnsrepresentasjon, og 2 er lovstridige. Av de lovstridige utvalgene er ett utvalg lovstridig på grunn av kjønnsammensetningen blant hovedmedlemmene, og ett utvalg lovstridig på grunn av kjønnsammensetningen blant varamedlemmene.

KRD er eneste departement hvor problemet i begge lovstridige utvalgene er en overvekt av kvinner.

Kultur- og kirke departementet

Kultur- og kirke departementet har 29 faste utvalg. Av disse er § 21 ikke fulgt i 8 styre m.v. I 5 av disse tilfellene er det for mange kvinner, i tre av tilfellene for mange menn. 3 av styrene m.v. gjelder bare gruppen varamedlemmer, men i 2 av styrene er det ubalanse både blant hovedmedlemmene og blant varamedlemmene.

I seks av gruppene er det for mange kvinner, mens i tre av gruppene er det for mange menn.

Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet har 66 faste og 4 midlertidige utvalg i 2007, totalt 70 utvalg. Av disse var 18 lovstridige.

Av disse 18 lovstridige utvalgene var 7 av utvalgene lovstridige i forhold til hovedmedlemmer, 7 var lovstridige for varamedlemmene, og fire hadde prob-

lemer med kjønnsbalansen både i forhold til hovedmedlemmer og varamedlemmer. Av disse 22 gruppene med hovedmedlemmer og varamedlemmer var det i bare 6 tilfeller mangel på kvinner, mens i 16 tilfeller manglet menn.

Her manglet det menn i over 70 % av de lovstridige utvalgene.

Landbruks- og matdepartementet

Landbruks- og matdepartementet har 17 faste og 1 midlertidige utvalg i 2007, totalt 18 utvalg. Av disse var 7 lovstridige.

For tre utvalg foreligger kjønnsubalanse i forhold til både hovedmedlemmene og varamedlemmene. Ett av utvalgene har kjønnsubalanse for hovedgruppene, mens 3 av utvalgene er lovstridige i forhold til varamedlemmene.

I 6 av de 7 lovstridige utvalgene manglet det kvinner, mens det i ett utvalg manglet menn.

Miljøverndepartementet

Miljøverndepartementet har 10 faste og ingen midlertidige utvalg i 2007. Av disse var det 5 lovstridige utvalg som alle var rovviltnevnder og kontaktutvalget for rovviltnevnder.

3 av utvalgene hadde ubalanse i forhold til hovedmedlemmene, mens 2 av gruppene har kjønnsmessig ubalanse i varamedlem-gruppen.

Alle utvalgene manglet kvinner.

Nærings- og handelsdepartementet

Nærings- og handelsdepartementet har 15 faste utvalg i 2007. Av disse var 3 lovstridige.

Alle tre utvalg manglet kvinner blant hovedmedlemmene. To av utvalgene manglet også kvinner blant varamedlemmene.

Det påfallende blant disse utvalgene var at to av utvalgene, nemlig Ledelsen for bygg- og andelsberedskap (BA-ledelsen) og NORTRASHIP-ledelsen har bare menn blant sine syv hovedmedlemmer. Det var ingen kvinner med i ledelsen i noen av utvalgene. Her skulle begge kjønn vært representert med minst 3 representanter hver. Ingen av disse utvalgene har de siste fem årene søkt dispensasjon fra kravet om kjønnsbalanse.

Olje- og energidepartementet

Olje- og energidepartementet har 14 faste utvalg i 2007. Av disse var 3 lovstridige.

For 2 av utvalgene manglet det kvinner blant hovedmedlemmene, og i et av utvalgene manglet det kvinnelige hovedmedlemmer og varamedlemmer.

I alle utvalgene var manglende kvinnerepresentasjon utfordringen.

Samferdselsdepartementet

Samferdselsdepartementet hadde 1 fast utvalg i 2007. Dette ene utvalget var i strid med likestillingsloven § 21 i forhold til gruppen varamedlemgruppen, hvor det manglet en kvinne.

Utenriksdepartementet

Utenriksdepartementet har 11 faste og 1 midlertidig utvalg i 2007, totalt 12 utvalg. Av disse var 4 i strid med likestillingsloven § 21. 8 utvalg oppfylte lovens krav.

2 av utvalgene hadde kjønnsubalanse for hovedmedlemmene, mens de andre 2 utvalgene hadde kjønnsubalanse for varamedlemmene. 3 av utvalgene manglet kvinner, mens Aspirantnemnda mangler 2 menn blant varamedlemmene.

Oppsummering

Gjennomgangen av Organbasen med tanke på å belyse underrapportering har gitt et annet bilde av gjennomføringen av likestillingsloven § 21 enn det empiriske materialet som fremkommer gjennom spørreundersøkelser og informant-intervjuer, hvor bestemmelsen fremstår som godt kjent og sentral.

Av totalt 376 utvalg er 237 oppnevnt i samsvar med kravene til kjønnsrepresentasjon i § 21.

138 av 376 utvalg er ikke oppnevnt i samsvar med kravene til kjønnsrepresentasjon i § 21. Dette innebærer at over en tredjedel av alle utvalg (38 %) ikke er oppnevnt i samsvar med kravene til kjønnsbalanse i § 21.

Disse funnene reiser også spørsmål ved validiteten av prosentandelen kvinner og menn som oppgitt i tabellen i kapittel 1 ovenfor under punktet ”statlige utvalg”. I forbindelse med denne tabellen i Organbasen pekes det på For-

svarsdepartementet som en sektor med kvinneunderskudd, men det kan etter denne gjennomgangen også reises spørsmål ved om ikke også andre departement har problemer, helt, eller i hvert fall sektorvis.

Blant de lovstridige utvalgene var utvalgene i Finansdepartementet, Fiskeri- og kystdepartementet, Forsvarsdepartementet, Miljøverndepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Olje- og energidepartementet alle dominert av menn, med få kvinner representert. I Landbruks- og matdepartementet manglet det kvinner i 6 av 7 lovstridige utvalg. I Justisdepartementet manglet det kvinner i 11 av 14 lovstridige utvalg, i Helse- og omsorgsdepartementet manglet det kvinner i 39 av 57 lovstridige utvalg og i Utenriksdepartementet manglet det kvinner i 3 av 4 lovstridige utvalg.

Det eneste departementet som manglet menn i begge lovstridige utvalg var Kommunal- og regionaldepartementet. Arbeids- og inkluderingsdepartementet og Kirke- og kulturdepartementet manglet både kvinner og menn, men i ulike utvalg relativt jevnt fordelt, mens Kunnskapsdepartementet hadde et overskudd av kvinner.

Selv om § 21 er kjønnsnøytral, og en del departement har problemer med å skaffe nok menn som vist ovenfor, er trenden fortsatt at mange av de ”tunge” departementene fortsatt har problemer med manglende kvinnerepresentasjon i mange av sine utvalg, nemnder m.v.

Gjennomgangen tydeliggjør også det manglende tilsyn som § 21 er til del. Organbasen brukes nå tydeligvis ikke som virkemiddel i tilsynsarbeidet i forhold til § 21. Dersom det var slik kunne BLD ha gjort en manuell opptelling og kontaktet de departement og de avdelinger hvor problemer med kjønnsfordeling, særlig manglende kvinnerepresentasjon er påfallende stort, eller hvor det er tydelig at det i enkelte avdelinger innen ett departement ikke er kjønnskap til rekkevidden av § 21. Sistnevnte poeng ble tydelig illustrert ovenfor i forhold til gjennomgangen av Kontrollkomisjonene oppnevnt av Helse- og omsorgsdepartementet, hvor et stort flertall av kontrollkomisjonene (41 av 57) er oppnevnt i strid med bestemmelsene i § 21. Gjennomgangen viser også at tilgangen på informasjon er god i forhold til oppnevnte utvalg på departementsnivå, og at basen også har potensial til å kunne brukes i forhold til å registrere utvalg oppnevnt av departementenes underliggende etater. Et sentralt poeng i forhold til denne databasen er, som for alle databaser, at den informasjonen og statistikken databasen inneholder brukes – gjerne i tilsynsøyemed.

Et annet poeng i forhold til Organbasen er at det departement som selv er ansvarlig for opprettholdelsen av Organbasen, FAD, har 7 av 14 utvalg som ikke er i tråd med likestillingslovens krav til kjønnsbalanse.

Praktisering av § 21: spørreundersøkelse og informant-intervjuer i departementene

Kapittelsammendrag:

For å få kunnskap om praktiseringen av § 21 ble et elektronisk spørreskjema sendt til alle departementer, etterfulgt av informant-intervjuer i tre utvalgte departementer: Forsvarsdepartementet, Kirke- og kulturdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet. Dette materialet skulle bidra til å belyse hvordan kravet til kjønnsbalanse praktiseres av departementene, og hvilke sider av bestemmelsen departementene finner uklare eller vanskelige å praktisere.

I spørreundersøkelsen ble departementene stilt spørsmål om ulike sider ved praktiseringen av § 21. Både bestemmelsen og unntaksadgangen er godt kjent, og reglene vurderes som sentrale ved oppnevning ved utvalg. Unntaksadgangen benyttes lite fordi man klarer å oppfylle lovens krav. Undersøkelsen viser allikevel at praktiseringen av bestemmelsen ikke er helt uten problemer. For eksempel sier nær halvparten av respondentene seg nokså eller helt enige i at det er problematisk å etterleve kravene som § 21 stiller. Som forventet er det flest respondenter som oppgir problemer med å rekruttere kvinner i forhold til menn. Ekspertutvalg synes å være et annet problemområde hvor halvparten av respondentene sier seg nokså eller helt enige i en påstand om at det er særlig problematisk å etterleve kravene i § 21 når slike utvalg skal oppnevnes. Dette kommer også frem i svarene på spørsmålet om hva som etter respondentenes syn bør utgjøre legitime grunner for dispensasjon fra § 21. Et flertall oppgir situasjoner der det er store problemer med å finne kandidater med relevant og tilstrekkelig kompetanse/kvalifikasjoner/erfaring, noe som kan gå ut over faglige hensyn, som legitime grunner for dispensasjon. Departementene balanserer også kravene § 21 stiller mot andre hensyn og interesser, som i enkelte tilfeller kan komme i konflikt. Både hensynet til andre utvalgsmedlemmers kvalifikasjoner, hensynet til at nødvendige interesser blir

representert og hensynet til geografisk spredning blant utvalgsmedlemmene er de hensynene som i størst grad kommer i konflikt med § 21.

Informant-intervjuer ble brukt for å utdype noen av de erfaringer som spørreundersøkelsen belyste. Målsetningen med informantintervjuene var først og fremst å undersøke hvordan departementene praktiserer ulike sider av likestillingslovens regler om kjønnsrepresentasjon, for å få en bedre forståelse av praktisering av reglene, interne rutiner, bruk av unntaksadgangen i forskriftens § 2, samt eventuelle utfordringer og problemer heftet ved reglene og/eller praktiseringen.

I intervjuene fremkom det at bestemmelsen om kjønnsbalanse oppleves som kjent og uproblematisk, selv om forskriftens enkelte bestemmelser ikke alltid verken er godt kjent eller gjennomført forskriftsmessig. Informantene opplever at bestemmelsen forsøkes etterlevd lojalt, selv om det i de undersøkte departementene ikke foreligger prosedyrer eller retningslinjer for oppfølging. Saksbehandlingsrutiner eller prosedyrer for oppfølging foreligger heller ikke i forhold til underliggende organ, selv om tildelingsbrev har vært brukt i forhold til rapportering fra underliggende organer. I intervjuene fremkom det at et mer aktivt tilsyn, og plikt om konkret rapportering vil synliggjøre bestemmelsens virkeområde. Andre faktorer, som politisk press og mediedekning kan synliggjøre kjønnsbalanse, og kan være viktige grep for å sikre kjønnsmessig lovlige oppnevnte utvalg.

For å få kunnskap om praktiseringen av § 21 ble et elektronisk spørreskjema sendt ut til alle departementer, etterfulgt av informant-intervjuer i tre utvalgte departementer. Dette materialet skulle bidra til å belyse hvordan kravet til kjønnsbalanse praktiseres av departementene, og hvilke sider av bestemmelsen departementene finner er uklare eller vanskelige å praktisere.

Spørreundersøkelsen i departementene

Statlige utvalg m.v. oppnevnes av departementene eller av regjeringen i statsråd. Departementenes underliggende etater har også myndighet til å oppnevne utvalg, men det er departementet som sitter med det endelige ansvaret for at § 21 etterleves, ettersom det er fagdepartementene som skal formidle søknader om dispensasjon fra regelen på vegne av underliggende organ til BLD. Det er derfor naturlig å undersøke nærmere hvordan departementene opplever ulike sider ved praktiseringen av Likestillingslovens regler om kjønnsrepresentasjon. Gjennomgangen av utvalgene registrert i Organbasen 2007 i forrige

kapittel, viste også at en stor del utvalg er oppnevnt i strid med § 21, noe som gjør det ytterligere interessant å se på departementenes erfaringer med praktiseringen av dette regelverket.

For å få et innblikk i dette ble det sendt ut et elektronisk spørreskjema til alle departementer. Spørsmålene er tett knyttet til hvordan forskriften og rundskrivet definerer reglene i § 21, og retter seg derfor mot ulike sider ved praktiseringen av reglene, kjennskapen til § 21, interne rutiner, samt kjennskap til og bruk av unntaksadgangen. Det har også vært viktig å få tak i eventuelle problemer og utfordringer knyttet til reglene og praktiseringen av dem. I alt 14 av 18 respondenter har svart. Av de fire som ikke har besvart spørreskjemaet opplyste Statsministerens kontor (SMK) at det ikke var aktuelt å delta i undersøkelsen. SMK er ikke registrert med noen aktive utvalg i 2007 i følge Organbasen. De øvrige departementer som ikke har besvart spørreskjemaet er Landbruks- og matdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Miljøverndepartementet.

Innenfor rammene av dette prosjektet har det ikke vært mulig å gå dypt inn i de enkelte departementene og underliggende organers interne rutiner og praktisering av § 21. Målet har først og fremst vært å få et overordnet inntrykk av hovedpraksis i det enkelte departement, samt hvordan denne varierer departementene i mellom. Av denne grunn ble det bedt om ett besvart spørreskjema per departement. Skjemaet ble sendt til departementsrådene som innehar den høyeste administrative stillingen i departementene og dermed er øverste ansvarlige myndighet for praktiseringen av § 21. Det har dermed vært opp til den enkelte departementsråd å vurdere hvordan spørreundersøkelsen skulle besvares.

Spørreskjemaet inneholdt i alt 30 spørsmål hvor de aller fleste hadde faste svaralternativer på en definert skala, samt at noen spørsmål også hadde åpne svaralternativer. Det er bevisst unngått bruk av ”vet ikke”-kategorien som svaralternativ, i det store mengder ”vet ikke”-svar i dette tilfellet gjør det vanskelig å tolke dataene på noen meningsfull måte. Det finnes ingen konsensus om bruk av ”vet ikke”-kategorien i metodelitteraturen om spørreskjemaer (Mordal 1989:127-128), man må snarere vurdere eventuell bruk av dette alternativet i hvert enkelt tilfelle i forhold til respondentgruppe og formål med undersøkelsen. Det viktigste argumentet for ikke å tilby ”vet ikke” i dette tilfellet, er at departementene er lovpålagte til å forvalte dette regelverket, noe som gjør ”vet ikke” til en mindre relevant kategori når man vil vite noe om praktiseringen av reglene. Det må også understrekes at det i spørsmål 10 hvor respondentene blir bedt om å ta stilling til en rekke påstander ved å si seg enig/uenig, er ”verken eller” et alternativ. ”Verken eller” er også et svaralter-

nativ i et annet spørsmål (spørsmål 6). Ytterligere er det også noen spørsmål hvor et svaralternativ er åpent.⁶⁸

Den videre fremstillingen er delt inn i 5 hovedtemaer: kjennskap, informasjon og reglens sentralitet; rekruttering av kvinner og menn til utvalg; unntaksadgangen; eventuelle konflikter mellom § 21 og andre hensyn og interesser; og, nærmere om praktisering av reglene.

Kjennskap, informasjon og reglens sentralitet

I spørreskjemaets første del ble det stilt spørsmål om kjennskapen til reglene, hvorvidt informasjonen man hatt fått om reglene er tilstrekkelig for å praktisere dem, om det er noe man ønsker mer informasjon om, samt en vurdering av reglens sentralitet ved oppnevningen av utvalg.

På spørsmål om hvor godt kjent reglene i § 21 anses å være, svarte samtlige respondenter at de hadde god kjennskap til disse. Videre svarte nesten alle respondenter at reglene oppfattes som ukompliserte.⁶⁹ I det neste spørsmålet ble respondentene spurt om hvorvidt informasjonen departementet har fått om § 21 anses å være tilstrekkelig for å praktisere reglene. 12 av 14 respondenter svarer ja, mens 2 svarer verken eller. Ingen svarer nei. I et oppfølgingsspørsmål om det er noe respondentene ønsket mer informasjon om, er det kun 3 som svarer. Her etterlyses det mer informasjon om unntaksadgangen, mens en respondent også ønsker mer informasjon om hvordan reglene skal praktiseres.⁷⁰ Respondentene ble også bedt om å svare på hvor sentral § 21 vurderes å være når utvalg skal oppnevnes og her uttrykkes det at reglene oppfattes som sentrale i forbindelse med oppnevning av utvalg m.v.

Alt i alt ut ifra disse spørsmålene kan det konkluderes med at § 21 anses å være godt kjent, informasjonen om praktiseringen av reglene vurderes som tilfredsstillende av de aller fleste respondentene, og paragrafen vurderes som sentral når utvalg oppnevnes.

⁶⁸ Alle frekvensfordelinger finnes i vedlegg.

⁶⁹ På en skala fra 1 til 6 der 1 tilsvarte "svært kompliserte" og 6 tilsvarte "helt ukompliserte", valgte 4, av i alt 14 respondenter, alternativ 6, 9 respondenter valgte alternativ 5 og 1 respondent valgte alternativ 4.

⁷⁰ Til dette spørsmålet hørte det også en "annet"-kategori hvor respondentene fikk muligheten til å spesifisere dersom det var noe annet knyttet til § 21 man ønsket mer informasjon om. Kun en respondent har tilføyd her at man har interne regler som gjør at det ikke er behov for ytterligere informasjon.

Rekruttering av kvinner og menn til utvalg

Formålet med § 21 er å sikre begge kjønns deltagelse i statlige styrer, råd og utvalg. Oppnevningene myndigheter er forpliktet til å sikre en viss andel menn og kvinner når utvalg utnevnes, men det er ikke noen selvfølge at departementene opplever dette som uproblematisk i alle tilfeller. I denne undersøkelsen ble det stilt spørsmål om rekrutteringen av kvinner og menn, både for å belyse eventuelle problemer rundt dette og for å få frem hvorvidt det er ulikheter knyttet til kjønn i rekrutteringen.

På spørsmål om det ofte er et problem å finne aktuelle menn til å sitte i utvalg, plasserer samtlige respondenter seg i den enden av skalaen som indikerer at det sjelden er problemer med å finne menn. Når det gjelder tilsvarende spørsmål om eventuelle problemer med rekruttering av kvinner, svarer halvparten av respondentene verken eller. Her er det imidlertid også flere (5) som mener at det ofte er et problem å finne aktuelle kvinnelige kandidater.

Respondentene ble også spurt om det finnes bestemte rutiner for hva man kan foreta seg i tilfeller hvor det viser seg vanskelig å finne aktuelle kandidater. 9 av 13 respondenter svarer nei og 4 ja, på spørsmålet om det finnes bestemte fremgangsmåter for hva man kan gjøre hvis det viser seg vanskelig å finne aktuelle mannlige kandidater når utvalg skal oppnevnes. Når det gjelder kvinner svarer 6 av 13 nei og 7 ja på det samme spørsmålet. Dette antyder dermed at det er noe mer utbredt å ha bestemte fremgangsmåter i tilfeller hvor det er vanskelig å rekruttere kvinner til utvalgsarbeid, sammenlignet med menn. Det er naturlig å tenke seg at dette henger sammen med svarfordelingene på de to foregående spørsmålene som viste at flere respondenter oppgir problemer med rekruttering av kvinner sammenlignet med menn.

For det første er det flere respondenter som har avgitt svar på dette spørsmålet vedrørende rekruttering av kvinner (9 respondenter), enn tilsvarende for menn (6 respondenter). Det er også verdt å merke seg at det for begge kjønn er flere respondenter som har svart på dette spørsmålet enn de respondentene som svarte ja på foregående spørsmål om det finnes bestemte fremgangsmåter for hva man gjør ved rekrutteringsproblemer. Det er vanskelig å si noe bestemt om dette, men det kan muligens tyde på at man setter i verk tiltak ved problemer, men at det ikke er forankret som "bestemte fremgangsmåter" i betydningen faste rutiner. Det mest utbredte alternativet for begge grupper er å

rådføre seg med aktuelle fagmiljøer. For de øvrige alternativene⁷¹ er samtlige mer utbredte for kvinner enn menn når det oppstår problemer med å finne aktuelle kandidater. At alle alternativene benyttes for begge kjønn indikerer at de departementene som har svart på spørsmålene setter i verk tiltak for å utvide mulighetene for å finne aktuelle kandidater.

Når underliggende etater, organisasjoner og andre instanser foreslår kandidater til utvalg skal det listes opp dobbelt så mange kandidater som organisasjonen, etaten m.v. skal være representert med i utvalget, og blant disse skal det være like mange kvinner som menn. Følgelig ble det inkludert et spørsmål om hvorvidt dette følges opp. Fordelingen på spørsmålet totalt tilsier at det ikke er standard at organisasjoner og etater m.v. alltid foreslår kandidater i tråd med reglene, men at forslag til kandidater stort sett fremmes i tråd med loven.

Unntaksadgangen

I følge forskriftens § 2 kan det gjøres unntak fra reglene i § 21 når særlige forhold gjør det åpenbart urimelig å oppfylle kravene til representasjon av begge kjønn. I slike tilfeller må det søkes om dispensasjon hos BLD. Det ble stilt spørsmål om departementene kjenner til denne unntaksadgangen, og av 14 respondenter svarte 13 ja og 1 nei. Videre ble det spurt om hvor mange ganger det enkelte departement eventuelt hadde søkt om dispensasjon i 2007. Samtlige 12 respondenter som har svart på dette oppgir at det ikke har vært søkt dispensasjon. Videre ble respondentene bedt om å angi hvor ofte unntaksadgangen benyttes i tilfeller hvor det ikke lykkes å oppfylle kravene i § 21, og svarfordelingen indikerer at unntaksadgangen sjelden benyttes.

Respondentene ble også bedt om å oppgi de vanligste grunnene i tilfeller hvor unntaksadgangen benyttes. Her er det kun 5 respondenter som avgir svar og det er to hovedgrunner som oppgis. Den ene er at det ikke finnes (tilstrekkelig mange) kandidater med relevante kvalifikasjoner og den andre er at ikke finnes (tilstrekkelig mange) kandidater med nødvendig fagekspertise. En oppgir dessuten at aktuelle kandidater ikke er villige til å sitte i utvalg.

Respondentene ble også bedt om å si noe om hvorfor unntaksadgangen aldri eller bare unntaksvis benyttes, hvis dette er tilfelle. 9 respondenter avgir svar på dette og samtlige opplyser at man klarer å få til korrekt sammensetning, med mer eller mindre arbeid bak (for eksempel "det finnes relevante kandida-

⁷¹ Svaralternativene var "Søk i databaser etter aktuelle kandidater" (2 m/4 k), "Rådføre seg med aktuelle fagmiljøer" (6 m/7 k), "Benytte rekrutteringsfirmaer" (1 m/3 k) og "Benytte unntaksadgangen" (2 m/5 k). Det var også en "annet"-kategori til slutt, men ingen respondenter har tilføyd noe her, verken for menn eller kvinner.

ter”, ”det legges ned et stort arbeid i å sette sammen utvalg m.v. som tilfredsstillende § 21”, ”vi følger loven”, ”har klart å få til nødvendig ekspertise”, ”vi gir oss ikke før vi finner gode kandidater av begge kjønn, slik at kravene i § 21 tilfredsstilles”). En respondent oppgir at det er et tankekors at man for å få til den rette sammensetningen ofte må ty til ”gjengangere”, spesielt med tanke på kvinner i utvalgene. I tillegg velger ofte departementet kvinner fra egne rekker for å oppfylle kravene til kjønnsfordeling.

Til slutt ble respondentene spurt om hva som bør være legitime grunner for innvilgelse av dispensasjon. Her har 10 respondenter svart. Svarene varierer fra det generelle som at det ikke har vært mulig å finne personer med den rette kompetanse, erfaring eller faglige ekspertise/”faglige hensyn” til mer spesifikke grunner som at det i tilfeller hvor utvalg skal bestå av flere deltakere i predefinerte stillinger kan det oppstå behov for å benytte unntaket. En annen respondent oppgir et lignende svar ved å fremheve at utvalg som settes sammen av ledere for bestemte virksomheter bør kvalifisere for unntak. Andre respondenter konkretiserer hvilke situasjoner manglende kompetanse/erfaring/ekspertise bør kunne utgjøre legitime grunner for dispensasjon: ”Dersom det er nødvendig med tung fagkunnskap, og det dreier seg om små fagmiljøer, hvor man ikke greier å finne minst 40 pst av hvert kjønn”, ”dokumenterbare bestrebelser på å finne egnede og godt kvalifiserte kandidater har ikke ført frem, slik at styret/utvalget vil lide kompetansemessig dersom § 21 må følges”. En respondent mener at § 21 må etterleves så langt det lar seg gjøre; ”har man et regelverk, så bør det følges. Bare ren umulighet bør gi grunnlag for dispensasjon”.

Alt i alt gir dette et inntrykk av at unntaksadgangen er godt kjent, men lite brukt fordi man klarer å etterleve kravene til kjønnsrepresentasjon.

Nærmere om praktisering av regelverket

For å få mer spesifikk informasjon om praktiseringen av regelverket ble respondentene blant annet bedt om å ta stilling til fiktive påstander om ulike sider ved praktiseringen av reglene. De i alt 9 påstandene tar for seg forskjellige aspekter ved reglene og er formulert som påstander man skal si seg enig eller uenig i (på skalaen ”helt uenig”, ”nokså uenig”, ”verken eller”, ”nokså enig”, ”helt enig”).

Den første påstanden er den mest generelle i det respondentene skal ta stilling til det følgende utsagnet ”Det er problematisk å etterleve kravene § 21 stiller”. Her vurderer departementene situasjonen forskjellig i det 5 er uenige og 6 er enige i påstanden. Dette kan tyde på at den faktiske situasjonen med hen-

syn til å praktisere § 21 varierer departementene i mellom. De to neste påstandene retter seg mot eventuelle forskjeller i praktiseringen av reglene i forhold til oppnevningen av hovedmedlemmer versus varamedlemmer til utvalg og nyoppnevning versus reoppnevning av utvalg. Når det gjelder hovedmedlemmer i forhold til varamedlemmer, sier de fleste respondentene seg uenige i, eller har ikke noen bestemt oppfatning av hvorvidt reglene følges strengere når hovedmedlemmer oppnevnes i forhold til varamedlemmer. Det er dog 3 respondenter som er nokså enige i påstanden. Med hensyn til nyoppnevning i forhold til reoppnevning er hovedsynspunktet at reglene ikke følges strengere ved nyoppnevning av utvalg sammenlignet med reoppnevning, men 2 respondenter sier seg enige i påstanden. Det ble også fremsatt en påstand om at ”reglene i § 21 ikke følges særlig strengt ved suppleringsvalg”. Denne sa ingen respondenter seg enige i.

Man kan også tenke seg at det kan by på ulike problemstillinger å oppnevne små i forhold til store utvalg. Påstanden ”Det er lettere å møte kravene § 21 stiller når store utvalg skal utnevnes, i forhold til små” er ment å fange inn synspunkter på dette. Små utvalg er definert som utvalg med færre enn 10 medlemmer og store som utvalg med mer enn 10 medlemmer. Halvparten av respondentene er verken enige eller uenige i dette utsagnet, noe som kan bety at problemstillingen ikke er særlig relevant. De øvrige respondentene fordeler seg ganske jevnt på de andre alternativene, 2 er uenige, 2 er enige.

I forskriften til § 21 er det spesifisert hvilke organer som skal omfattes av regelverket, men det er mulig å tenke seg at det kan oppstå tvilstilfeller knyttet til hvorvidt de ulike organene som nedsettes faktisk faller inn under reglene i § 21. Svarfordelingen på dette spørsmålet antyder at dette ikke oppfattes som noe stort problem av respondentene, i det 9 respondenter er uenige og 5 respondenter ikke har noen bestemt mening om påstanden ”det er ofte et problem å avgjøre hvorvidt et organ som skal oppnevnes faktisk faller inn under reglene i § 21”.

Et område som det derimot ser ut til å være problemer knyttet til, er ekspertutvalg. Halvparten av respondentene er enige i påstanden om at det er særlig problematisk å etterleve reglene om kjønnsrepresentasjon når ekspertutvalg skal oppnevnes. Når det gjelder grenseoppgangen mellom midlertidige og faste utvalg ble respondentene bedt om å ta stilling til en påstand om at man følger regelverket strengere ved oppnevning av faste utvalg i forhold til midlertidige. De fleste respondentene, 9 av 14, er helt eller nokså uenige i denne påstanden.

§ 21 i konflikt med andre hensyn og interesser?

Ved oppnevning av statlige utvalg er oppnevning myndighet forpliktet av reglene om representasjon av begge kjønn som er nedfelte i § 21. Selv om dette er det eneste hensynet man er lovpålagt å etterleve ved oppnevning av utvalg, kan det være at man også forsøker å ta hensyn til andre faktorer enn kjønn representasjon. Det er for eksempel vel dokumentert at utvalgssystemet representerer en arena for organisasjonenes deltakelse og påvirkning i det demokratiske systemet (Nordby 1994; 1999, Christensen et al. 2007). Mot denne bakgrunnen er det interessant å undersøke hvorvidt andre hensyn og interesser oppfattes å konkurrere med og eventuelt komme i konflikt med kravet om kjønnsrepresentasjon ved oppnevning av utvalg. I spørreskjemaet ble respondentene presentert for noen slike ”andre hensyn” og bedt om å ta stilling til hvorvidt og i så fall hvor ofte det forekommer at disse kommer i konflikt med kravet om kjønnsrepresentasjon (på skalaen ”aldri”, ”sjelden”, ”av og til”, ”ofte”, ”alltid”).

Hensynet til andre utvalgsmedlemmers kvalifikasjoner er det hensynet flest respondenter (6) oppgir at ofte kommer i konflikt med kravet til kjønnsrepresentasjon, mens 3 oppgir at det av og til konflikterer. Dette kan tyde på at man opplever å måtte rekruttere utvalgsmedlemmer som oppfattes å være dårligere kvalifisert enn øvrige medlemmer av det aktuelle utvalget for å etterleve kravet § 21 oppstiller. Slik kan det dermed tenkes å komme i konflikt med ønsket om å signalisere, både overfor de andre deltakerne i utvalget og for omgivelsene generelt, at utvalget er viktig (Solhøy 1999:86).

Hensynet til representasjon av nødvendige interesser, ser også ut til å skape problemer i en del tilfeller, i det 8 respondenter har svart at dette av og til kommer i konflikt med § 21 og 3 har svart at det ofte gjør det. Dette er også det eneste hensynet som ingen av respondentene svarer at aldri kommer i konflikt med kravet om kjønnsrepresentasjon. Også når det gjelder hensynet til geografisk spredning blant utvalgsmedlemmene, er det en relativt stor andel av respondentene som krysser av for at dette av og til (7) eller ofte (2) kommer i konflikt med kravet om kjønnsrepresentasjon. Hensynet til representasjon av utvalgsmedlemmer med etnisk minoritetsbakgrunn⁷² kommer i følge 1 respondent ofte i konflikt med kravet om kjønnsrepresentasjon, mens 5 respondenter krysser av for at dette av og til kan komme i konflikt. De øvrige

⁷² På dette spørsmålet er det 13 og ikke 14 respondenter som har svart.

hensynene til aldersspredning blant medlemmene og til utvalgets kontinuitet⁷³, synes ikke å skape problemer i særlig stor grad.

Ut i fra svarene på disse spørsmålene konkluderes med at det er andre hensyn som oppfattes å komme i konflikt med kravet om kjønnsrepresentasjon når utvalg skal nedsettes. De hensynene som oftest kommer i konflikt med § 21 er hensynet til andre utvalgsmedlemmers kvalifikasjoner og hensynet til at nødvendige interesser blir representert. Ut over disse blir også faktorer som geografi, etnisk bakgrunn, alder og utvalgets kontinuitet tatt hensyn til i større eller mindre grad.⁷⁴

Oppsummering

Oppsummeringsvis fra spørreundersøkelsen kan det konkluderes med at bestemmelsen om kjønnsrepresentasjon anses å være godt kjent blant departementene som har besvart undersøkelsen. Respondentene oppgir også at reglene er greie å forstå og at de er sentrale når utvalg oppnevnes. Videre oppgis unntaksadgangen (med ett unntak) å være kjent, men den benyttes sjelden fordi man angivelig klarer å oppfylle lovens krav til kjønnsbalanse.

Undersøkelsen viser allikevel at praktiseringen av bestemmelsen ikke er helt uten problemer. For eksempel sier seks av fjorten respondenter seg nokså eller helt enige i at det er problematisk å etterleve kravene som § 21 stiller. Som forventet er det flest respondenter som oppgir problemer med å rekruttere kvinner i forhold til menn. Ekspertutvalg synes å være et annet problemområde hvor 7 av 14 respondenter sier seg nokså eller helt enige i en påstand om at det er særlig problematisk å etterleve kravene i § 21 når slike utvalg skal oppnevnes. Dette kommer også frem i svarene på spørsmålet om hva som etter respondentenes syn bør utgjøre legitime grunner for dispensasjon fra § 21. Et flertall oppgir situasjoner der det er store problemer med å finne kandidater med relevant og tilstrekkelig kompetanse/kvalifikasjoner/erfaring, noe som kan gå ut over faglige hensyn, som legitime grunner for dispensasjon.

Ved rekrutteringsproblemer benyttes ulike fremgangsmåter for utvidede søk etter kandidater i noen grad, særlig ved problemer med å finne aktuelle kvinner. Det mest utbredte alternativet for begge kjønn er å rådføre seg med aktu-

⁷³ Hensynet til utvalgets kontinuitet kan dreie seg om at utvalgsmedlemmers kompetanse og erfaring har en viss "overføringsverdi" som kan bevares ved at medlemmer gjenoppnevnes (Solhøy 1999:88), noe som kan tenkes å komme i konflikt med kravet til kjønnsrepresentasjon.

⁷⁴ Respondentene ble også tilbudt en "annet"-kategori til slutt slik at eventuelt andre konflikterende hensyn kunne oppgis. Ingen respondenter har tilføyd noe her.

elle fagmiljøer, men både søk i databaser og bruk av rekrutteringsfirmaer blir brukt av enkelte departementer.

Departementene balanserer også kravene § 21 stiller mot andre hensyn og interesser, som i enkelte tilfeller kan komme i konflikt. Både hensynet til andre utvalgsmedlemmers kvalifikasjoner, hensynet til at nødvendige interesser blir representert og hensynet til geografisk spredning blant utvalgsmedlemmene er de hensynene som i størst grad kommer i konflikt med § 21.

På en del spørsmål er spredningen i svarene relativt høy, noe som kan tyde på at ulike departement, og kanskje også avdelinger, til dels står overfor ulike utfordringer i praktiseringen av § 21.

Informant-intervjuene

I forlengelsen av spørreundersøkelsen i departementene ble det foretatt intervjuer med informanter i noen utvalgte departement, for å få mer kunnskap om erfaringene med praktiseringen av reglene om kjønnsbalanserte utvalg. Dessuten viste gjennomgangen av dispensasjonssøknadene i kapittel 3 at det nesten ikke har vært søkt om dispensasjon de siste årene, på tross av at alle departementer unntatt BLD, har utvalg registrert i Organbasen 2007 oppnevnt i strid med § 21. De fleste respondentene i spørreundersøkelsen oppgir også at man hovedsakelig oppnår den rette sammensetningen av utvalg, slik at man ikke har hatt behov for å benytte seg av unntaksadgangen.

I utgangspunktet er alle departementene interessante for oppfølgende informant-intervjuer, men Forsvarsdepartementet, Kirke- og kulturdepartementet og Arbeids- og inkluderingsdepartementet ble kontaktet, og stilte seg positive til gjennomføring av intervjuer. Disse departementene opererer i ulike sektorer i samfunnet og det er interessant å undersøke om erfaringene med praktiseringen av § 21 skiller seg vesentlig fra hverandre, eller om de er likeartede.

Videre er Forsvarsdepartementet en interessant informant, ettersom FD er det departementet hvor mannsdominansen er sterkest totalt, og hvor bare 13 % av toppledelsen er kvinner. FD opplyser at de har problemer med å finne tilstrekkelig antall kvinner for å oppfylle kravene i § 21, og har iverksatt flere handlingsplaner og tiltak med fokus på økt kjønnslikestilling i forsvaret.

Kirke- og kulturdepartementet har en noenlunde jevn kjønnsbalanse dog med en viss overvekt av kvinner. Departementet opererer imidlertid i et sammen-

satt felt bestående av både kvinnedominerte, mannsdominerte og mer kjønnsjevne sektorer og bransjer. Det har vært et særlig fokus på likestilling innenfor KKD's ulike sektorer de siste årene, noe som gjenspeiles i St. prp nr 1 (2007-2008). Likevel viste gjennomgangen av dispensasjonssøknadene og Organbasen 2007 at også KKD har flere utvalg m.v. oppnevnt i strid med bestemmelsen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet er et departement med en overvekt av kvinner totalt, men med overvekt av menn i toppledelsen. AID opererer som KKD innenfor et bredt områdespekter og er et interessant departement i utvalgssammenheng også fordi det har ansvaret for arbeidslivsområdet hvor de organiserte interessene og partssamarbeidet står sterkt.

Spørreundersøkelsen var et naturlig utgangspunkt for informantintervjuene og følgende spørsmål ble stilt:

- 1) Oppfattes lovens krav til kjønnsbalanse som klart?
- 2) Er det tvil om hvilke grupper som kan kalles utvalg m.v. og som omfattes av bestemmelsen?
- 3) Har departementet egne rutiner/saksbehandling som skal sikre overholdelsen av § 21?
- 4) Når det gjelder utvalg som består både av valgte medlemmer (unntatt § 21), og medlemmer som ikke er medlemmer av folkevalgte organer, men oppnevnt av departementet, skal § 21 gjelde for hele utvalget: er dette problematisk i praksis?
- 5) Når det gjelder unntaksadgangen i § 21, hva mener departementet at "særlige forhold" som gjør det åpenbart urimelig å oppfylle bør innebære?
- 6) Hvorfor har det ikke blitt søkt dispensasjon de siste 5 årene?
- 7) Hva vil konsekvensene for departementet være ved et eventuelt avslag på en dispensasjonssøknad?

Krav til kjønnsbalanse kjent og innarbeidet

Alle informantene gir uttrykk for at bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon i stor grad søkes gjennomført. Det oppfattes ikke som politisk korrekt å stille spørsmålstegn ved pålegget om å oppnevne kjønnsbalanserte utvalg. Kravet til kjønnsrepresentasjon er en del av de klare, men uttalte kravene som ligger til grunn for alle oppnevninger. Kjønns sammensetning som sådan er med unntak av i Forsvarsdepartementet sjelden eller aldri et tema for diskusjon. Forsvarsdepartementet jobber aktivt med likestilling og § 21, men har store problemer med å rekruttere kvinner med militær kompetanse i de tilfellene dette er nødvendig. Særlig er det få kvinner som innehar høyere militære grader.

Lovens krav til kjønnsbalanse, både antallsfordelingen for små utvalg og 40 % -regelen for større, oppfattes som klart av informantene. Hvordan lovens forskrifter er å forstå i forhold til varamedlemmer, utvalg med både valgte og oppnevnte representanter, og underliggende etaters rapporteringsplikt fremsto som mer uklart. En informant påpekte at bestemmelser om kjønnsrepresentasjon er positivt, fordi de fungerer som konkrete rettesnorer i forhold til likestilling. På den annen side kan det være problematisk om bestemmelsene blir for rigide.

Det er sjelden tvil om hvilke organer som omfattes av bestemmelsen, men en informant påpekte at det kan oppstå utfordringer knyttet til hva som utgjør et ”utvalg” ettersom det sjelden er lovfestede regler for utvalg, eller retningslinjer for når de skal oppnevnes. En annen informant understreket også at det ikke forekommer at man forsøker å omgå lovens bestemmelser ved å kalle et utvalg noe annet enn det det i realiteten er.

Rutiner og rekruttering

Ansvar for at kravet til kjønnsbalanse er oppfylt i de ulike råd, styrer m.v. er i alle disse tre departementene lagt til de oppnevnde fagavdelingene, men ingen av departementene oppgir å ha bestemte rutiner for oppfølging av § 21. Det finnes heller ikke bestemte rutiner for rapportering fra underliggende etater til departementet i forhold til lovlighet av oppnevnte utvalg, styrer m.v. Når det gjelder oppnevninger i statsråd oppgir alle informanter at dersom utvalg m.v. fremmes for Statsministerens kontor (SMK) i strid med reglene om kjønnsrepresentasjon, blir forslagene returnert med påskrift om å sørge for riktig kjønnsbalanse.

Når det gjelder rekruttering til utvalg m.v. opplyser alle informanter at det ikke foreligger spesielle rutiner for hvordan aktuelle kandidater fremskaffes. Aktuelle kandidater identifiseres hovedsakelig gjennom fagmiljøene, tilknyttede og relevante organisasjoner, og departementets underliggende etater, samt gjennom fylkesmennene. Når det gjelder rekruttering til utvalg i Forsvarsdepartementet, innhentes mange av fagpersonene fra militæret, som har omfattende lister og oversikter over alle sine ansatte og tilknyttede. Departementet har dessuten langt flere kvinner ansatt i sivile stillinger som rekrutteres til utvalg der det ikke kreves militærfaglig kompetanse og erfaring. Verken AID eller FD har laget egne lister over ressurspersoner og mulige kandidater innenfor sine fagfelt. Informanten fra KKD fortalte om positive erfaringer med en slik liste, som ble laget i forbindelse med at departementet måtte stille med statens representanter i en rekke nye styrer, utvalg m.v. fra mid-

ten av 90-tallet. Alle fylkeskommuner, kommuner og relevante organisasjoner ble kontaktet for å identifisere kvalifiserte lokale ressurspersoner som kunne tenkes å bli forespurt til å delta i ulike styrever og dette arbeidet resulterte i en liste på over 1000 navn som fortsatt brukes til en viss grad, selv om det er gjort tilføyelser og strykninger i etterkant. Innsamlingen var en betydelig jobb da den ble foretatt, men synliggjorde spekteret av nasjonal kompetanse innenfor departementets arbeidsområder. En av informantene foreslo et pålegg om innføring av spesifikke rutiner for å klargjøre fremgangsmåter for å skaffe kandidater, fordi det ville bidra til et bredere utvalg å velge mellom enn de personene som svært ofte forespørres.

Alle informantene uttrykte at man aldri vil la krav til kjønnsrepresentasjon gå foran krav til ekspertise, men en informant var også opptatt av at det samtidig er viktig at de kravene man stiller i forhold til kvalifikasjoner skal være godt gjennomtenkt. Vanlig praksis vil være at kriteriene settes opp for hvilke kvalifikasjoner som er nødvendige, før man leter blant mulige kandidater. Når mulige kandidater er identifisert vil man søke å spørre både kvinner og menn i den grad de finnes på fagfeltet

Det ble også presisert at innhenting av kandidater ikke bare handler om identifikasjon, men vel så mye om motivasjon fra aktuelle kandidaters side. For både FD og KKD er det vanskeligere å skaffe kvinner enn menn, men av ulike årsaker. I FD er hovedproblemet at det finnes få kvinner, og at ikke alle kvinner med militær kompetanse er villige til å sitte i (flere) utvalg, ettersom noen oppfatter det som en karrierehindring at mye tid går med på utvalg og komiteer på bekostning av tid til egen faglig utvikling. FD vil dessuten være forsiktige med å "tvinge" kvinner til å være med i styrever m.v. dersom de ikke selv er motiverte for det. Det kan være belastende for kvinner med militær erfaring å stadig måtte stille opp for å "vise frem". I KKD er utfordringen snarere at det er færre kvinner i forhold til menn som ønsker å være utsatt for den eksponering i pressen som en del posisjoner innebærer – de blir veldig synlige.

Problemer og utfordringer

Alle departementene pekte på såkalte "ekspertutvalg" som et problematisk område i forhold til å ivareta kjønnsbalansen. Dette ble særlig fremhevet av FD for ekspertutvalg med stor overvekt av militært personell. På dette området er det svært få kvinner å velge mellom. På tross av at det har vært en økning i andel kvinner i lavere militære grader, finnes det fortsatt få kvinner som innehar de ulike militære gradene. I den grad man ønsker en spesiell militær kompetanse av høyere grad finnes det svært få aktuelle kvinner.

Informantene fremhevet at ekspertutvalg kan være særlig problematisk på ”smale” fagfelt hvor det ofte bare finnes en eller to kandidater som er aktuelle å forespørre. Tilsvarende kan også gjelde i forhold til utredningsarbeid når det er en helt spesifikk kompetanse som etterspørres. Hvilke krav som stilles vil være helt avhengig av sektor. Informanten fra AID trekker frem pensjonsområdet som et eksempel på et svært smalt og spesialisert felt med få eksperter også blant departementets egne ansatte. Samtidig er det også ofte slik at når det finnes noen som utmerker seg særskilt på et område skjer det lett at man henvender seg til disse uten nødvendigvis å bruke mer tid på å identifisere eventuelle andre like godt kvalifiserte personer på området, eller analyserer hvilke kvalifikasjoner man strengt tatt er ute etter (annet enn de kvalifikasjonene som den utmerkede allerede er kjent for). Dessuten er det ofte et visst tidspress når utvalg skal sammensettes.

Når det gjelder utvalg som består av både folkevalgte og oppnevnte forholder departementene seg ulikt til dette. En av informantene mente at disse utvalgene er et område som kan være problematisk i forhold til bestemmelsen om kjønnsrepresentasjon, ettersom departementet på forhånd ikke vet hvilke representanter som oppnevnes av andre organer. Departementet opplever derfor å være ansvarlig for at dem man selv oppnevner oppfyller § 21, så får eventuelt suppleringsvalg foretas dersom den totale kjønns sammensetningen viser seg å ikke oppfylle kravet til kjønnsbalanse totalt.

En av informantene pekte på at departementet oppnevner få kombinasjonsutvalg av folkevalgte og oppnevnte medlemmer, men at det har mange utvalg med organisasjonsrepresentasjon, som kan by på tilsvarende problemstillinger, for eksempel hvor organisasjoner kun vil stille med egne ledere til utvalg m.v. Forholdet til likestillingsloven går stort sett greit i disse tilfellene, ettersom man tross alt har kjønns sammensetningen i bakhodet ved oppnevning av utvalgene, og ser på alternative løsninger som å utvide eller begrense utvalgets sammensetning dersom man på forhånd ser at kjønns sammensetningen blir skjev.

Dette departementet peker også på utfordringer i forhold til kjønnsbalanse og den øvrige ”representativitetskabalen”, særlig i forhold til organisasjonstilhørighet og partsammensatte utvalg. I tillegg til vektleggingen av utvalgets kvalitet og kompetanse, skal også kjønn og geografi/distriktpolitiske hensyn tillegges vekt. Dessuten peker informanten på at de senere årene har blitt mer fokus på andre diskrimineringsgrunnlag som nedsatt funksjonsevne og etnisitet (herunder minoritets- og innvandringsproblematikk) i tillegg til tiltak i forhold til inkluderende arbeidsliv (IA), samt generelle hensyn og prosjekt

som alle departement må arbeide med, for eksempel grønn stat. Det er med andre ord ikke bare kjønn som skal vektlegges ved oppnevning av utvalg og det kan være en utfordring å ta hensyn til mange faktorer samtidig.

Gjennomslagskraft avhengig av politisk vilje og synliggjøring?

At gjennomslagskraften til § 21 vil være avhengig av hvor sterkt kravet til likestilling og kjønnsbalanse fremmes av politisk ledelse ble poengtert av informanten i KKD, hvor det ble understreket at med den nåværende politiske ledelse er likestilling blitt satt tydelig på dagsorden. Likestilling har vært viktig for statsråden, og handler ikke kun om krav til kjønnsrepresentasjon, men vel så mye om gjennomføring av likestilling innen alle sektorer og områder tilhørende departementet. Noen sektorer er svært kvinnedominert (for eksempel bibliotek), noen sektorer er svært mannsdominert (for eksempel film), og noen sektorer har en noenlunde jevn kjønnsbalanse. Det er derfor ulike utfordringer knyttet til ulike sektorer og områder innenfor departementets virkeområde. En utfordring for KKD er derfor å synliggjøre ulikheter og skjevheter mellom ulike områder departementet jobber med, og også innenfor de ulike sektorene. Departementet har en stor satsning i forhold til å fokusere på kjønnsdimensjonen i kulturliv, særlig i film, og fokus på lederopplæring i kulturliv. I St.meld nr 22 *Veiviseren* har regjeringen satt som mål at kvinneandelen i nøkkelposisjoner i filmproduksjon skal være minst 40 % innen 2010. Dette er et tydelig satsningsområde, basert på en tankegang om at en bedre kjønnsbalanse i norsk filmproduksjon vil øke mangfoldet. Departementet har utarbeidet omfattende statistikk over fordeling av kvinner og menn både internt og i ulike sektorer. Dette statistikkarbeidet har gitt departementet mer underlagsmateriale for å iverksette tiltak man mener treffer, og har også gitt bedre oppfølging og oversikt over igangsatte tiltak. Statistikk er også utarbeidet i forhold til fordelingen av kvinner og menn i fagutvalg, som medlemmer og varamedlemmer, og i forhold til styresammensetningene for institusjonene.

De konkrete råd og utvalg som oppnevnes av departementene finnes i Organbasen, men er ikke rapportert i St.prp nr 1 (2007-2008). En av informantene kommenterte at dersom alle utvalg også måtte rapporteres på i budsjettproposisjonene, ville dette trolig medført økt oppmerksomhet på lovlige/lovstridige utvalg m.v. innad i departementet.

En annen informant uttrykte at kjønns sammensetning ikke har vært gjenstand for mye fokus i ledergruppa det siste året. Her er det imidlertid en diskusjon om likestilling skal inntas i tildelingsbrevene. For 2008 ble krav om rapportering på likestilling inkludert i tildelingsbrevene, men det er fortsatt en pågående diskusjon internt i departementet om dette skal inntas for 2009. Å bruke tildelingsbrev aktivt bidrar også til synliggjøring av likestilling.

Foreleggelsesplikten og dispensasjonssøknader

Alle informantene opplevde at foreleggelsesplikten ikke var problematisk, og de var heller ikke klar over at departementene burde ha søkt dispensasjon for ulovlig oppnevnte utvalg. De mente alle at et eventuelt avslag på en dispensasjonssøknad var uproblematisk, ettersom departementet da ville vurdere andre løsninger i forhold til det aktuelle utvalget. Dette ble ikke opplevd av informantene som et tema, ettersom de opplevde at loven oppfylles.

Det ble av en informant understreket at departementet vil strekke seg langt for å oppfylle lovens krav. Det ble påpekt at press og tilsyn fra andre departement (BLD) i forhold til lovpålagte oppgaver er et sterkt virkemiddel, som man vil bøye seg for.

Tilsyn og synliggjøring av lovstridighet

Fremfor å gjøre bestemmelsene om kjønnsbalanse mer rigide, peker informantene på ulike sider av tilsynet med § 21 som et område som det vil være effektivt å fokusere på for å forbedre bestemmelsens gjennomføring. Det kan være et poeng å se nærmere på hvordan tilsynet av departementenes praktisering av § 21 kan benyttes, for å sikre gjennomføring av reglene om kjønnsrepresentasjon. Det kunne for eksempel være en ide at felles rutiner ble foreslått innført, eller en koordinerende rolle for departementet ble tydeliggjort. Synliggjøring av at lovbestemmelsen ikke følges er viktig for å endre praksis.

En av informantene var særlig tydelig på at et strengere eller mer rigid lovverk ikke var ønskelig på dette feltet, ettersom kjønnsdimensjonen allerede er godt innarbeidet i forhold til oppnevning av offentlige utvalg m.v. Informanten mente at man heller burde ha en tydeligere synliggjøring av ikke-bruk, eller lovstridig bruk, både i forhold til departementets egne oppnevninger og departementenes oppfølging av oppnevninger i underliggende organ. Dessuten kan Likestillings- og diskrimineringsombudet for eksempel tenkes å ha en rolle ved å årlig gjennomgå Organbasen for å gi tilbakemeldinger til departementene ved avvik eller feil gjennomføring av § 21. I tråd med informantens forslag ville i så fall Ombudet ha en mer oppsøkende rolle i forhold til håndhevingen av § 21. Ved å gå igjennom Organbasen og rapportere eventuelle feil til departementet er det mulig å fokusere på hvor departementet har en jobb å gjøre i forhold til å sikre at lovstridige utvalg ikke oppnevnes.

En av informantene fremhevet mediedekning som en måte å synliggjøre kjønnsbalanserte utvalg på dagsorden. Departementet fremhevet at tilsyn i

forhold til offentlig sektor ikke er like nødvendig som det vil være i forhold til tilsyn og håndheving av tilsvarende regler i privat sektor. For offentlig sektor gjelder det i sterkere grad at publikum og media opptrer som ”domstoler”, i det offentlig sektor må ta hensyn til kritikk, noe man ikke må gjøre i samme grad i privat sektor, ettersom man i offentlig sektor må ivareta en rekke krav. En politikers rolle er annerledes enn rollen til en administrerende direktør. Informanten påpekte at media og presse har en sentral rolle i forhold til tilsynet med om ønskede publikumskrav som for eksempel at likestilling er ivaretatt ved oppnevninger foretatt av departementet. En annen av informantene mente på den annen side at i forhold til § 21 er synliggjøring gjennom media trolig et lite effektivt virkemiddel ettersom media ikke er opptatt av kjønns sammensetningen verken i forhold til utvalgene eller i forhold til departementet som helhet. Dermed blir det problematisk å basere et offentlig tilsyn på mediedekning.

Oppsummering

Informantene var tydelige på at lovens hovedregel i § 21 fremstår som klar, og er godt innarbeidet i de ulike avdelingene. Kjennskap til lovens bestemmelser er god. Gjennom intervjuene er det få klare og entydige forskjeller i disse departementenes praktisering av bestemmelsen.

Det later til å være noe mer utydelighet knyttet til lovens unntak, og presiseringer gjort ved forskrift. Hvordan lovens forskrifter er å forstå i forhold til varamedlemmer, utvalg med både valgte og oppnevnte representanter, og underliggende etaters rapporteringsplikt fremsto som mer uklart for informantene.

Hva som faller innunder bestemmelsen opplever informantene som kjent, men det ble påpekt av informantene at det ikke alltid vil være like klart hva som regnes som er ”utvalg”. Når det gjelder utvalg som består av både folkevalgte og oppnevnte forholder departementene seg ulikt til dette. En av informantene mente at disse utvalgene er et område som kan være problematisk i forhold til bestemmelsen om kjønnsrepresentasjon, ettersom departementet på forhånd ikke vet hvilke representanter som oppnevnes av andre organer. Departementet opplever derfor å være ansvarlig for at dem man selv oppnevner oppfyller § 21, så får eventuelt suppleringsvalg foretas dersom den totale kjønns sammensetningen viser seg å ikke oppfylle kravet til kjønnsbalanse totalt. Alternative løsninger som å utvide eller begrense utvalgets sammensetning vurderes dersom man på forhånd ser at kjønns sammensetningen blir skjev.

Innhenting av kandidater handler ikke bare om identifikasjon, men vel så mye om motivasjon til å ville gjøre jobben. En av informantene foreslo et pålegg om innføring av spesifikk rutiner for å klargjøre fremgangsmåter for å skaffe kandidater, fordi det ville bidra til et bredere utvalg å velge mellom enn de personene som alltid forespørres.

Informantene uttrykte at det ble sett som greit med bestemmelser om kjønnsrepresentasjon, fordi de fungerer som rettesnor i forhold til likestilling, men det er uheldig om bestemmelsene blir for rigide. En av informantene påpekte viktigheten av politisk vilje til å gjennomføre likestilling på alle nivåer.

Alle informantene var tydelige på at synliggjøring av kjønnsdimensjonen innenfor alle departementets sektorområder er viktige for å fremme likestilling. Statistikkarbeid gir underlagsmateriale for å iverksette målrettede tiltak, og har også gitt bedre oppfølging og oversikt over igangsatte tiltak. Dersom utvalg m.v. også måtte rapporteres på i budsjettproposisjonene sammen med aktivitetsplikten, ville dette trolig medført økt oppmerksomhet på lovlige/lovstridige utvalg m.v. innad i departementet.

Fremfor å gjøre bestemmelsene om kjønnsbalanse mer rigide, peker informantene på ulike sider av tilsynet med § 21 som kan styrkes. Departementets koordinerende rolle i forhold til underliggende organ bør også tydeliggjøres. For eksempel kunne noen felles rutiner innføres på tvers av departementene. Synliggjøring av at lovbestemmelsen ikke følges er viktig for å endre praksis. En måte dette kunne gjøres er at utnevnelser i forhold til § 21 belyses i departementets likestillingsredegjørelser. En informant tok også opp spørsmålet om hvorvidt Likestillings- og diskrimineringsombudet kan tillegges en rolle i forhold til rapportering ved å årlig gjennomgå Organbasen for å gi tilbakemeldinger til departementene ved avvik eller feil gjennomføring av § 21.

Informantene påpekte at press og tilsyn fra andre departement (BLD) i forhold til lovpålagte oppgaver er et sterkt virkemiddel, som departementer vil bøye seg for, dersom tillagt kompetanse brukes.

§ 21 og likestillingslovens øvrige håndhevingsystem

Kapittelsammendrag:

- BLDs håndheving av § 21 bryter med likestillingslovens system

BLD er gitt ansvaret for håndhevingen av § 21, i motsetning til likestillingslovens øvrige bestemmelser, hvor håndhevingen er lagt til likestillings- og diskrimineringsombudet, og likestillings og diskrimineringsnemnda. I forhold til § 21 har Ombud og Nemnd etter nåværende bestemmelser bare en pådriverrolle. Det kan hevdes at Ombudets tilsynsrolle i forbindelse med § 21 er ivaretatt ved at hun gjennom veiledning besvarer sporadiske henvendelser hun får om lovens anvendelsesområde og hvordan loven er å forstå. Gitt at BLD utover behandling av dispensasjonssøknader ikke fører tilsyn med bestemmelsen, er det å se nærmere på likestillingslovens øvrige system hensiktsmessig i forhold til tilsyn og sanksjoner.

- i strid med kravet til effektiv håndheving av likebehandlingsprinsippet?

Slik § 21 håndheves i dag, er dette trolig i strid med kravet til en effektiv håndheving av diskrimineringsvernet som forutsettes i EU-retten og statsforpliktelsen etter CEDAW. Det er grunnleggende svakheter både i forhold til tilsyn og sanksjoner.

De hensyn som begrunnet at håndheving ble lagt til departementet var at den både skulle medføre en forholdsvis effektiv kontroll med at regelen ble overholdt og samtidig gjennomføres innenfor rammen av rimelig saksbehandling.

Man fant i forhold til visse typer utvalg av arbeidsmessige hensyn det vanskelig å legge håndhevingen av denne type utvalg til Likestillingsombudet.

- rapportering som virkemiddel: Departementenes likestillingsrapportering

Den likestillingsrapporteringen som departementene gjennomfører i henhold til likestillingslovens aktivitets- og redegjøringsplikt i § 1 a er også et eksempel på et virkemiddel som kan ha en pådriverrolle. I forhold til § 21 innebærer aktivitets- og redegjøringsplikten at både departementer og deres underliggende organ har en plikt til å rapportere om kjønns sammensetningen ved oppnevning av utvalg m.v. En gjennomgang av departementenes likestillingsredegjørelser i fagproposisjonene til statsbudsjettet for 2008 (St.prp.nr.1 (2007-2008)) oppfylder redegjøringsplikten etter § 1a. Gjennomgangen viser at det ikke er utbredt praksis at departementene omtaler egen praktisering av § 21 i disse likestillingsredegjørelsene.

Opplysninger om medlemmer i de enkelte utvalg oppnevnt på departementsnivå foreligger i FADs database Organbasen. Denne er mangelfull, særlig i lys av at den ikke omfatter utvalg m.v. oppnevnt av departementenes underliggende etater. Sett i lys av de virkemidler som er innført i forhold til allmennaksjeselskaper, hvor kjønnsfordeling av styremedlemmer er registrert i en base og mulig å telle opp (Brønnøysund), bør det stilles krav til at rapportering på oppnevning av offentlige utvalg er like enkel å føre tilsyn med.

Et enkelt virkemiddel ville være å innarbeide departementenes rapportering på § 21 i redegjøringsplikten i § 1a i departementenes forslag til fagproposisjoner til statsbudsjettet. Dette ville trolig lede til økt bevissthet omkring bestemmelsen, og derigjennom også trolig langt mindre lovbrudd om bestemmelsen gjøres mer kjent.

En tilsvarende oppsummering av kjønnsbestemte utvalg og styrever m.v. som tidligere ble foretatt hvert 4. år gjennom St. Meld. Nr. 7 forekommer ikke lengre. BLD kunne vurdere å gjeninnføre prinsippene for og informasjonen/analysen som St.meld. nr. 7 tidligere inneholdt, som en del av å opprettholde en tilsynsforpliktelse etter § 21.

- kompetanse i forhold til påbud om stansing og retting?

Det er i lys av likestillingslovens øvrige sanksjonssystem nødvendig å se nærmere på BLDs kompetanse i forhold til påbud om stansing og retting som eksempler på sanksjoner de kan og skal ha.

BLD er gitt ansvaret for håndhevingen av § 21, i motsetning til likestillingslovens øvrige bestemmelser, hvor håndhevingen er lagt til Likestillings- og diskrimineringsombudet, og Likestillings- og diskrimineringsnemnda, Innenfor rammen av evalueringen og de funn som er gjort i forhold til BLDs manglende tilsyn og håndheving med bestemmelsen som vist i de foregående kapitlene er det hensiktsmessig å si noe om plasseringen av Ombudet/Nemnda i det større bildet og deres begrensede rolle i forhold til håndhevingen av § 21.

Tilsyn med og håndheving av likestillingsloven § 21

Likestillingsloven § 21 er unntatt Ombudets og Nemndas håndheving, jf § 21 femte ledd som viser til forskriften. Forskriftens § 2 annet ledd oppstiller unntak fra hovedreglene om kjønnsrepresentasjon når det foreligger særlige forhold som gjør det åpenbart urimelig å oppfylle kravene. Saken skal da forelegges Barne- og familiedepartementet etter reglene i § 4 i forskriften. Det er dermed BLD som er gitt ansvaret for håndhevingen av § 21, i motsetning til likestillingslovens øvrige bestemmelser, hvor håndhevingen er lagt til likestillings- og diskrimineringsombudet, og likestillings og diskrimineringsnemnda, jf diskrimineringsombudsloven⁷⁵ og Diskrimineringsombudsforskriften.⁷⁶ Ombud og Nemnd har i forhold til likestillingsloven generelt både en pådriverrolle og en tilsynsfunksjon. I forhold til § 21 har Ombud og Nemnd etter nåværende bestemmelser bare en pådriverrolle.

Departementenes likestillingsrapportering som virkemiddel

I forhold til § 21 innebærer aktivitets- og redegjørelsesplikten at både departementer og deres underliggende organ har en plikt til å rapportere om kjønns sammensetningen ved oppnevning av utvalg m.v. Når det gjelder aktivitet og redegjørelsesplikten, kan det til en viss grad sies at statlige myndigheter tidligere gjennom den årlige Stortingsmelding nr 7 har rapportert om sin innsats i forhold til kjønnsbalanserte utvalg m.v. Nå oppfylles departementers redegjørelsesplikt gjennom St. Prp. Nr. 1, departementenes forslag til fagproposisjoner til statsbudsjettet.

⁷⁵ jf Lov om Likestillings- og diskrimineringsombudet og Likestillings- og diskrimineringsnemnda (diskrimineringsombudsloven) av 10. juni 2005 nr 40.

⁷⁶ jf FOR-2005-12-16-1524.

Redegjørelsene skal tydeliggjøre departementenes selvstendige ansvar for å fremme likestilling innenfor sine politikkområder, samt å redegjøre for igangsatte og planlagte likestillingstiltak på egne fagområder. Barne- og likestillingsdepartementet har en pådriver- og koordinatrorolle i dette arbeidet og har utarbeidet en egen veileder til bruk for departementene i deres arbeid med likestillingsvurdering og omtale i budsjettproposisjonene.⁷⁷ I tillegg har det blitt utarbeidet et eget likestillingsvedlegg til statsbudsjettet siden 2003 som har variert noe i form og innhold.⁷⁸

Etter en gjennomgang av departementenes likestillingsredegjørelser i fagproposisjonene til statsbudsjettet for 2008 (St.prp.nr.1 (2007-2008)), kan det konkluderes med at det ikke er utbredt praksis at departementene omtaler egen praktisering av § 21 i disse likestillingsredegjørelsene. Det er kun Fiskeri- og kystdepartementet, Miljøverndepartementet og Kirke- og Kulturdepartementet som uttaler seg om hvorvidt styrer, råd og utvalg innenfor departementets ansvarsområde er i tråd med likestillingslovens krav. Fiskeri- og kystdepartementet meddeler at alle offentlige styrer, råd og utvalg innenfor departementets ansvarsområde følger likestillingslovens krav og viser også til en egen handlingsplan for større kvinneandel i fiskeri og havbruksnæringa, hvor økt representasjon av kvinner i statlige styrer, råd og utvalg er et av satsningsområdene. Miljøverndepartementet opplyser at kravet om 40 % kvinner fra departementet ved innføring av ordningen med rovviltnevnder i 2005 er oppfylt. Det er imidlertid en tendens til at kvinner deltar i mindre grad i andre statlige råd og utvalg på naturforvaltningsområdet. Departementet kommer videre med forslag til hvordan kvinneandelen kan økes. Kirke- og kulturdepartementet opplyser om kjønnsfordelingen i styrer innenfor departementets ulike sektorer, men uten at det redegjøres for de enkelte styrer. Ingen av de andre departementene omtaler § 21 på tilsvarende måte i sine likestillingsredegjørelser.⁷⁹ Generelt er det også variasjon departementene i mellom med

⁷⁷ Veileder til likestillingsvurdering og omtale i departementenes budsjettproposisjoner.

⁷⁸ De to første årene bestod vedlegget i (frivillige) redegjørelser fra departementene på utvalgte budsjettområder, mens de siste årenes vedlegg har fokusert på et avgrenset tema istedenfor redegjørelser fra de enkelte departementene.

⁷⁹ Noen andre departementer berører imidlertid § 21 mer indirekte. Olje- og energidepartementet viser til en utredning i 2005-2006 om kvinner og menns representasjon og innflytelse i olje- og energisektoren med formål om å utarbeide virkemidler for å øke andelen kvinner i lederverv og styreverv i sektoren. Dessuten vises det til at Vassdrags- og energidirektoratet tilstreber minst 40 % av hvert kjønn ved oppretting av prosjektgrupper og utvalg. Utenriksdepartementet opplyser at likestillingsperspektivet skal være til stede gjennom blant annet, stillinger, delegasjoner, råd og utvalg, internt og eksternt. Kommunal- og regionaldeparte-

hensyn til utformingen av likestillingsredegjørelsen, fra det svært kortfattede til mer omfattende beskrivelser og analyser.

Opplysninger om medlemmer i de enkelte utvalg oppnevnt på departementsnivå foreligger i FADs database Organbasen. Denne er imidlertid mangelfull, særlig i lys av at den ikke omfatter utvalg m.v. oppnevnt av departementenes underliggende etater. Sett i lys av de virkemidler som er innført i forhold til allmennaksjeselskaper, hvor kjønnsfordeling av styremedlemmer er registrert i en bare og mulig å telle opp (Brønnøysund), bør det stilles krav til at rapportering på oppnevning av offentlige utvalg er like enkel å føre tilsyn med.

Likestillings- og diskrimineringsombudets rolle

§ 21 ble opprinnelig plassert i likestillingsloven ikke som et resultat av bestemmelsens nære innholdsmessige relasjon til lovens formålsbestemmelse, men for at bestemmelsene som gjaldt likestilling skulle samles i samme lov. Dette til tross for at bestemmelsen fikk et annet håndhevingssystem enn det som ellers gjaldt for likestillingsloven.⁸⁰ For utvalg oppnevnt av sentrale myndigheter ”som har hele nasjonen som ansvarsområde”, ble det bestemt at FAD skulle håndheve reglene.⁸¹ Hensyn bak håndhevingsordningen var at den både skulle medføre en forholdsvis effektiv kontroll med at regelen ble overholdt og samtidig gjennomføres innenfor rammen av rimelig saksbehandling. For utvalg oppnevnt av andre statlige organ, som for eksempel direktorater, Universiteter, særlovselskaper m.v. mente departementet at det var rimelig at også denne gruppen må følges opp med hensyn til kjønns sammensetningen, men departementet fant ut fra *arbeidsmessige hensyn*⁸² det vanskelig å legge håndhevingen av denne type utvalg til Likestillingsombudet.⁸³

Da håndhevingen av 40 prosent-regelen for alle kommunale og fylkeskommunale utvalg m.v. ble overført fra Likestillingsombudet til fylkesmannen eller vedkommende fagdepartement i forbindelse med lovendringen i 1995, hadde Ombudet ikke lengre noe formelt ansvar med tilsyn av § 21. Imidlertid var departementet tydelige på at de ”*legg til grunn at Likestillingsombudet*

mentet kommenterer kjønnsfordelingen i Husbankens styrer og Husleietvistutvalget i Oslo og Akershus.

⁸⁰ jf Ot.prp. nr 35 (1980-81) s 6 første spalte.

⁸¹ jf Ot.prp. nr 67 (1980-81) s 8.

⁸² Min utheving.

⁸³ jf Ot. prp nr 53 (1981-1982),

held seg orientert om korleis § 21 blir etterlevd.⁸⁴ I forhold til utarbeiding av statistisk materiale var de også tydelige på at Ombudet hadde en rolle: ”*Jamvel om Likestillingsombudet ikkje lenger skal ha nokon kontrollfunksjon andsynes kvar einskild kommune og fylkeskommune, må ombudet likevel har rett til å peika på brot på likestillingslova som kjem fram statistisk eller på annan måte, andsynes handhevande organ (fylkesmannen eller fagdepartement) dersom ombudet ser det som tenleg*”.

Det kan hevdes at Ombudets tilsynsrolle i forbindelse med § 21 er ivaretatt ved at hun gjennom veiledning besvarer sporadiske henvendelser hun får om lovens anvendelsesområde og hvordan loven er å forstå. Fra år 2000 og til nå har dette skjedd i fire tilfeller registrert i Ombudets saksarkiv, sak 2004/164⁸⁵, sak 2004/337⁸⁶, sak 2005/86⁸⁷ og sak 2005/369⁸⁸. Ombudet har tatt opp mulige lovbrudd med det som etter loven er ”rett instans”, nemlig Fylkesmannen og BLD. En av sakene om dispensasjon som ble behandlet av BLD i 2006 fra Helse Nord/ Universitetet i Tromsø ble oversendt til behandling fra Ombudet.⁸⁹ Som disse sakene viser, er Ombudets tilsyn med § 21 basert på besvarer av konkrete henvendelser, heller enn en aktiv tilsynsplikt.

Ombudet har ingen tilsynsplikt med offentlige myndigheters aktivitetsplikt.⁹⁰ Ombudet har imidlertid en tilsynsplikt i forhold til at redegjørelsesplikten overholdes. Ved håndheving av redegjørelsesplikten gjelder reglene i diskrimineringsombudsloven. Dette innebærer at Ombudet etter klage eller på eget initiativ kan kontrollere at redegjørelsene tilfredsstillor lovens krav, både i form og innhold. Hvis redegjørelsen er mangelfull kan Ombudet kontakte virksomheten og påpeke dette og informere om lovens krav.⁹¹ Ombudet har også utgitt en ”Veiledning til bedre redegjørelser for likestilling” LDO

⁸⁴ jf Ot.prp.nr.29 (1994-1995) punkt 4, nederst på s 16.

⁸⁵ Sak 2004/164 gjaldt veiledning i forhold til regler for kjønnsbalanse og styresammensetning.

⁸⁶ Ombudets sak 2004/337 gjaldt kjønnsrepresentasjonen i et kontaktutvalg i en nasjonalpark. Slike utvalg skal ha en jevn kjønnsrepresentasjon.

⁸⁷ Sak 2005/086 gjaldt kjønnsrepresentasjon i styrer i boligselskaper, hvor spørsmålet om valg av styre til boligselskap, må avgjøres etter spesiallovgivningen. Ombudet viste til at regler om kjønnsrepresentasjon gjerne kan inntas i boligselskapets vedtekter.

⁸⁸ Saken gjaldt en henvendelse fra en fagorganisasjon som ønsket en redegjørelse for anvendelsesområdet til likestillingsloven § 21 i forhold til arbeids- og prosjektgrupper nedsatt på en offentlig arbeidsplass.

⁸⁹ jf sak om Helse Nord som beskrevet i vedlegg 3 om dispensasjonssøknadene.

⁹⁰ jf likestillingsloven § 9 og § 1a femte ledd.

⁹¹ jf diskrimineringsombudsloven § 11.

2008⁹², som særlig er rettet mot kommunenes likestillingsarbeid, for å utdype omfanget av rapporteringsplikten.⁹³ Ombudet fører tilsyn med redegjøringsplikten hovedsakelig gjennom gjennomgang og rapportering. I 2007 ble 50 kommuners redegjørelser for likestilling gjennomgått og vurdert (jf Ombudets rapport 2008 nr 1)⁹⁴. Rapporten tok for seg kommunenes redegjørelse som arbeidsgiver, ikke i kraft av deres rolle som offentlig myndighet. Bestemmelsene om kjønnsbalanse i styrer og råd m.v. i kommuneloven ble følgelig ikke vurdert. Det er ingen klageadgang verken i forhold til aktivitets- eller redegjøringsplikten.

Likestillings- og diskrimineringsnemndas rolle

Ombudets avgjørelse kan påklages til Likestillings- og diskrimineringsnemnda som kan overprøve alle sider av Ombudets saksbehandling. Nemnda er også et uavhengig forvaltningsorgan administrativt underordnet Kongen og departementet. Heller ikke i forhold til Nemnda kan Kongen eller departementet gi instruks om eller omgjøre nemndas utøving av myndighet i enkelt-saker.⁹⁵

Nemndas kompetanse er videre i forhold til private parter enn i forhold til det offentlige. I forhold til det offentlige, er Nemndas kompetanse begrenset i forhold til andre forvaltningsorganer.⁹⁶ Nemnda kan ikke oppheve eller endre vedtak truffet av andre forvaltningsorganer. Nemnda kan heller ikke gi pålegg om hvordan myndighet til å treffe vedtak må utøves for ikke å komme i strid med bestemmelsene nevnt i § 1 annet ledd, jf annen setning. Nemndas vedtak er ikke bindende for Kongen eller departementene. Dersom nemnda ikke kan treffe vedtak på grunn av de begrensninger som følger av reglene i § 9, skal nemnda gi uttalelse om hvorvidt det forhold som er brakt inn for nemnda er i strid med lovene som håndheves av Nemnda.

92

Se

<http://www.ldo.no/upload/Brosjyrer%20PDF/veiledning%20til%20kommunene%20om%20rapportering%20på%20likestilling.pdf>

93 Ombudet utgav i 2007 en enklere "Veiledning i aktivitets og redegjøringsplikten for offentlig sektor", se <http://www.ldo.no/no/Arbeidslivet/Verktoy-og-maler/Veiledning-i-aktivitets--og-redegjorelsesplikten-for-offentlig-sektor/>

94

Se

<http://www.ldo.no/upload/kontroll%20av%2050%20kommuners%20redegjorelse%20for%20likestilling.pdf>

95 jf diskrimineringsombudsloven § 5 tredje ledd

96 jf diskrimineringsombudsloven § 9 og § 10.

Nemnda kan i forhold til private parter pålegge stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskriminering, trakassering, instruks eller gjengjeldelse opphører og for å hindre gjentakelse.⁹⁷ Nemnda kan treffe vedtak om tvangsmulkt for å sikre gjennomføring av pålegget dersom fristen for å etterkomme pålegget er oversittet.⁹⁸

Spørsmål som er en del av en større diskusjon enn forholdet tilsynsavgangen i § 21 er om det er rimelig at Nemnda har større kompetanse i forhold til private enn offentlige. Et aspekt av en slik mer prinsipiell debatt kan ses i lys av kvoteringsbestemmelsene i selskapslovgivningen, hvor den potensielle kompetansen til maktbruk, nemlig tvangsopløsning av styrer i selskaper, er langt videre enn det tilsyn og sanksjonssystem som § 21 innebærer.

Forholdet mellom § 21 og Likestillingslovens sanksjonssystem

Likestillingsloven og Diskrimineringsombudsloven oppstiller ulike former for sanksjoner som følge av brudd på likestillingslovens bestemmelser. Disse sanksjonene omfatter ugyldighet, erstatning og straff, i tillegg til å pålegge stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskriminering opphører og for å hindre gjentakelse, jf § 7 annet ledd.

Hensynet til en effektiv sanksjonering av diskrimineringsvernet er krav som oppstilles både i EU-retten som vist til i kapittel 2, og i forhold til statsforpliktelsen etter CEDAW. Etter kvinnekonvensjonen har Norge en statsforpliktelse til å gjennomføre konvensjonens bestemmelser. Denne statsforpliktelsen følger av CEDAW artikkel 2, og omfatter i tråd med generelle menneskerettighetsprinsipper plikten til å respektere, beskytte og oppfylle grunnleggende rettigheter uten diskriminering. Kravet om effektiv beskyttelse henger nært sammen med kravet om effektiv sanksjonering i artikkel 2b som definerer egnede tiltak som virkemidler "...i lovs form eller på annen måte, herunder sanksjoner når det er nødvendig...".⁹⁹ Kvinnekomiteen har i kommentarer til Norges 5. og 6. landrapporter bedt om mer informasjon om måloppnåelsen i forhold til § 21, og hvilke typer komiteer, råd og utvalg som vilkåret om kjønnsrepresentasjon gjaldt for. Et av CEDAW-komiteens medlemmer uttryk-

⁹⁷ jf diskrimineringsombudsloven § 7, annet ledd

⁹⁸ jf diskrimineringsombudsloven § 8, første ledd, første setning

⁹⁹ jf Ketscher og Hellum 2008, Hellum s 72.

te i forbindelse med gjennomgangen av konvensjonens artikkel 7-9 om kvinners politiske deltagelse et ønske om at tilstrekkelig statistikk skulle foreligge i forhold til bestemmelsens måloppnåelse, og ba om mer informasjon om i hvor stor grad Ombudet var involvert i tilsyn med måloppnåelsen ("*monitoring the impact of the system*").¹⁰⁰

Pålegg om stansing og retting

Både stansing og retting er egnede tiltak i forhold til håndheving av § 21. Ombudet kan i de fleste andre sammenhenger fatte hastevedtak om stansing og retting.¹⁰¹ Dersom partene ikke frivillig innretter seg etter ombudets uttalelse, og det antas å medføre ulempe eller skadevirkning å avvente nemndas vedtak, kan Ombudet treffe vedtak som pålegger stansing, retting og andre tiltak som er nødvendige for å sikre at diskriminering eller instruks opphører og for å hindre gjentakelse.

Stansing ligger allerede implisitt i bestemmelsen, idet det forutsettes at organ som ikke oppfyller lovens krav forelegges BLD, og at oppnevningen av disse stanses til lovligheten er avklart. BLD har imidlertid ikke gjennom forskriften en uttrykkelig rettekompentanse, hvor departementet kan kreve at andre departement retter på allerede ulovlig oppnevnte styrever, råd, utvalg m.v. for eksempel gjennom nyoppnevninger eller suppleringsvalg. En slik kompetanse kan gis enten til BLD uttrykkelig i § 21 selv eller i forskriften.

Tilsvarende kan man tenke seg at hastevedtak vil kunne brukes for å forhindre oppnevning av lovstridige utvalg, samt kreve retting av lovstridige utvalg, uavhengig av hvem som har tilsynsplikten.

Ugyldighet

En konsekvens av at et avtalevilkår eller avtalen som helhet er i strid med likestillingslovens diskrimineringsvern, er at avtalevilkåret eller avtalen som helhet vil kunne settes til side som ugyldig.

Dette er en godt egnet sanksjon i forhold til styrever og nemnder som fatter vedtak eller retningslinjer som kan være bestemmende for enkeltindividers eller organisasjoners plikter og rettigheter, og konsekvensen av et ugyldig opp-

¹⁰⁰ jf CEDWAW/C/SR.598 punkt 13.

¹⁰¹ jf diskrimineringsloven § 4.

nevnt organ kan gjerne presiseres å være ugyldighet i forhold til organets beslutninger og vedtak.

Erstatning og straff

Som sanksjon er verken erstatning eller straff egnet for håndheving av likestillingsloven § 21, bortsett fra i de tilfeller hvor en privat part har lidt et økonomisk tap som følge av konsekvenser foretatt av et styre nemnd m.v. oppnevnt i strid med likestillingsloven § 21.

Oppsummering

Slik § 21 håndheves i dag, er dette problematisk i forhold til kravet til en effektiv håndheving av diskrimineringsvernet som forutsettes i EU-retten og statsforpliktelsen etter CEDAW. Det er grunnleggende svakheter både i forhold til tilsyn og sanksjoner.

Gjennomgangen av dispensasjonssøknadene som foretatt i kapittel 3 viste at BLD i liten grad fører tilsyn med bestemmelsen utover å motta og behandle innkommende dispensasjonssøknader. Utover at informasjon foreligger i Organbasen foreligger ellers ingen rapportering om oppfyllelsen av § 21. En tilsvarende oppsummering av kjønnsbestemte utvalg og styrer m.v. som tidligere ble foretatt hvert 4. år gjennom St. meld nr 7 forekommer ikke lengre. BLD kunne vurdere å gjeninnføre prinsippene for og informasjonen/analysen som St.meld nr 7 tidligere inneholdt, som en del av å opprettholde en tilsynsforpliktelse etter § 21.

Som vist ovenfor inneholder heller ikke departementenes likestillingsredegjørelser informasjon om eller statistikk i forhold til departementenes oppnevnelser, langt mindre informasjon fra departementenes underliggende organer som fagdepartementene også er ansvarlige for. Et enkelt virkemiddel ville være å innarbeide departementenes rapportering på § 21 i redegjørelsesplikten i § 1a i departementenes forslag til fagproposisjoner til statsbudsjettet. Dette ville trolig lede til økt bevissthet omkring bestemmelsen, og derigjennom også trolig langt mindre lovbrudd om bestemmelsen gjøres mer kjent.

Det er i lys av ovennevnte gjennomgang av likestillingslovens øvrige sanksjonssystem nødvendig å se nærmere på BLDs kompetanse i forhold til påbud om stansing og retting som eksempler på sanksjoner de kan og skal ha.

Svakheter ved praktisering av § 21

Kapittelsammendrag:

Følgende forslag foreligger til endringer i lov og forskrift:

- Delegasjoner bør medregnes lovtekstens opplisting
- Oppheving av dispensasjonsadgangen/foreleggelsesadgangen?
- Presisere BLDs plikt til årlig tilsyn
- Tilsyn: lovfestet redegjøringsplikt av departement og underliggende etater
- Tilsyn ved Ombudet og Nemnda?
- Sanksjoner: stansing, retting og påbud
- Sanksjoner: ugyldighetsvirkninger av beslutninger/vedtak
- Sanksjoner: legalitetskontroll?

Følgende forslag foreligger til endringer og presiseringer i rundskrivet

- Utvalg faller innunder loven om de har beslutningskompetanse
- § 21 bør gjelde også for ikke-offentlig utvalg med offentlig representasjon
- Observatører og selvskrevne er omfattet
- Automatisk opprykk av varamedlemmer
- Valg av folkevalgte før medlemmer oppnevnes
- Rutiner og saksbehandling i fagdepartement
- Forholdet til underliggende etater

Det mest oppsiktsvekkende funn vedrørende praktiseringen av likestillingsloven § 21 er det påfallende lave antall dispensasjonssøknader som BLD har mottatt de fem siste årene sett i lys av den høye graden av ulovlig oppnevnte utvalg som vist i kapitlene ovenfor. Fraværet av sanksjoner for manglende oppfyllelse og mangel på systematisk overvåking av bestemmelsen er videre påfallende. Når dette ses i sammenheng med de skjerpede kravene til kjønns-

representasjon i selskapsrettslig lovgivning, blir ulikhetene mellom de to ulike regelsettene for krav til kjønnsrepresentasjon som gjelder for det offentlige og for det private svært markerte.

Denne begrensede evalueringen har påvist svakheter i forhold til tilsyn og håndheving ved den eksisterende ordning som innebærer at forslag til endringer i regelverket fremlegges for vurdering. Evalueringen har ikke avdekket konkrete svakheter ved selve lovbestemmelsens utforming som gjør det ønskelig å innføre mer kompliserte eller rigide regler. En rekke uklarheter vedrørende lovbestemmelsens innhold, avdekket gjennom praksisundersøkelsen, gjør det allikevel naturlig å foreslå noen endringer, som kan gjøres enten ved lov eller forskrift. Dette omfatter også konkrete forslag til revidering av gjeldende rundskriv for å presisere bestemmelsens rekkevidde.

Forslag til endringer i store trekk handler for det første om en vurdering av lovens nåværende dispensasjonsadgang: om denne bør opprettholdes og hvordan den eventuelt skal endres. Som nevnt nedenfor vil det være nyttig å se på alle endringer i lys av de regler som gjelder kjønnsrepresentasjon i selskapsrettslig lovgivning. For det annet omhandler forslagene til endringer en skjerpet tiltakspålagt og rett for BLD som håndhever bestemmelsen. For det tredje fokuserer forslaget på innføringen av sanksjonsmuligheter for BLD ved oppnevning av utvalg mv i strid med likestillingsloven § 21.

Forslag til endringer i lov og forskrift

Delegasjoner bør medregnes lovtekstens opplisting

Selv om opplistingen i § 21 første ledd første setning ikke er uttømmende regulert tilsier uklarheten i forhold til delegasjoner, og det faktum at mange av dispensasjonssøknadene gjelder dette, at ”delegasjoner” innarbeides i lovteksten.

Oppheving av dispensasjonsadgangen/foreleggelsesadgangen?

Slik unntaksbestemmelsen fungerer i dag, brukes den i langt mindre grad enn det er grunnlag for. Det er trolig mange ulike grunner til at departementene ikke bruker foreleggelsesplikten mer aktivt, men faktum er som vist ovenfor at den brukes for lite i forhold til det antall lovstridige utvalg som finnes.

Evalueringsteamet foreslår først og fremst at spørsmålet om oppheving av dispensasjonsadgangen som foreslått i Ot.prp nr 97 (2002-2003) revurderes.

En oppheving av dispensasjonsadgangen vil være mer i samsvar med EU-rettens ekvivalensprinsipp i forhold til selskapsrettslige regler om kjønnsrepresentasjon. Også de selskapsrettslige reglene inneholder en viss unntaksadgang ved at krav til kjønnsrepresentasjon ikke gjelder på områder hvor det ene kjønn er sterkt underrepresentert. En komparativ juridisk vurdering av de to ulike regelsettene bør derfor foretas før det besluttes om og hvordan dispensasjonsadgangen i § 21 skal endres.

Dispensasjonsadgangen i sin nåværende form fungerer ikke som forutsatt. Dersom dispensasjonsadgangen og foreleggelsesplikten beholdes i sin nåværende form, bør BLD gis en tilsynsplikt og en reell håndhevingskompetanse som vil bidra til at dispensasjonsadgangen praktiseres i tråd med formålet.

Dersom departementet vurderer det som hensiktsmessig at dispensasjonsadgangen ikke bør oppheves, bør vilkårene i § 21 annet ledd presiseres og spesifiseres mer i forskriften, for å gi klare retningslinjer for det skjønnet som utøves ved behandlingen av dispensasjonssøknadene.

Presisere BLDs plikt til årlig tilsyn

BLDs plikt til tilsyn utover behandling av dispensasjonssøknader bør presiseres i lov eller forskrift. I praksis kan en enkel form for tilsyn være å aktivt bruke den informasjon som foreligger i Organbasen. Gitt at Organbasen allerede finnes som en database med mye informasjon, ville en relativt enkel form for tilsyn fra BLDs side være å gå gjennom Organbasen årlig, tilsvarende den gjennomgang som er foretatt i kapittel 4 ovenfor, for å påse at alle utvalg de facto er oppnevnt i tråd med bestemmelsen om kjønnsrepresentasjon i likestillingsloven § 21. I de tilfeller hvor utvalg m.v. ikke er i samsvar med § 21 kan en påminnelse om dette sendes oppnevnde departement, eventuelt i kombinasjon med sanksjoner som beskrevet nedenfor (pålegg om retting m.v.).

Tilsyn: redegjøringsplikt av departement og underliggende etater

Som vist ovenfor er det ikke en del av departementenes likestillingsredegjørelse etter redegjøringsplikten i likestillingsloven § 1a å rapportere systematisk og eksplisitt i forhold til § 21. Selv om noen få departement gjengir aggregerte tall i forhold til styresammensetningen, gjøres ikke dette verken systematisk eller eksplisitt. Departementenes gjennomføring av bestemmelsen ville trolig innebære færre lovstridige utvalg om dette må rapporteres årlig i St.prp. nr 1.

Evalueringsteamet foreslår å innføre en lovfestet redegjøringsplikt i lov eller forskrift tilsvarende § 1 a fjerde ledd slik at departementenes rapportering på § 21 innarbeides i departementenes forslag til fagproposisjoner til statsbudsjettet. Dette ville trolig lede til økt bevissthet omkring bestemmelsen, mer kjennskap til detaljene i lovbestemmelsen og forskriften og dermed også mindre lovbrudd. En redegjøringsplikt ville lette tilsynet med bestemmelsen.

Denne evalueringen har ikke behandlet oppnevninger i underliggende etater. Det er imidlertid lite trolig at situasjonen i forhold til oppnevninger i underliggende etater er bedre enn den som skjer i departementene i forhold til kjønnsbalanserte utvalg. En lov/forskriftsfestet redegjøringsplikt bør derfor også omfatte oppnevninger foretatt av underliggende etater. Dette ville synliggjøre situasjonen også for disse. Alternativt kunne det tenkes å gi underliggende etater tilsvarende redegjøringsplikt på selvstendig grunnlag.

Tilsyn ved Ombudet og Nemnda?

Departementet bør også vurdere om tilsynet med bestemmelsen fortsatt skal ligge hos BLD eller Ombudet. Etter Evalueringsteamets oppfatning synes det hensiktsmessig at tilsynet fortsatt plasseres hos BLD. Imidlertid bør det vurderes om Ombudet, tilsvarende Ombudets tilsyn med redegjøringsplikten gjennom gjennomgang og rapportering, i forhold til § 21 skulle utarbeide liknende rapporter om håndhevingen av § 21. Det er etter evalueringsteamets syn viktig at tilsyn og håndheving av bestemmelsen skjer av samme organ, slik at ikke uklarheter omkring det enkelte håndheverorganets kompetanse oppstår.

Sanksjoner: stansing, retting og påbud

Evalueringsteamet foreslår at det vurderes å presisere BLDs kompetanse i forhold til påbud om stansing og retting i lov eller forskrift som eksempler på sanksjoner de kan og skal ha. Stansing ligger allerede implisitt i bestemmelsen, idet det forutsettes at organ som ikke oppfyller lovens krav forelegges BLD, og at oppnevningen av disse stanses til lovligheten er avklart. BLD har imidlertid ikke gjennom forskriften en uttrykkelig rettekompentanse, hvor departementet kan kreve at andre departement retter på allerede ulovlig oppnevnte styrever, råd, utvalg m.v. for eksempel gjennom nyoppnevninger eller suppleringsvalg.

Sanksjoner: ugyldighetsvirkninger av beslutninger/vedtak

I forhold til offentlig oppnevnte nemnder m.v. som treffer beslutninger, vil en presisering i lov eller forskrift av når nemndas vedtak kan ha ugyldighetsvirkninger være effektiv: Når et vedtak fattes av en ugyldig oppnevnt nemnd (altså en nemnd som ikke oppfyller likestillingsloven § 21 mht kjønnsrepresentasjon) vil ugyldighetsvirkninger kunne kreves. Konsekvensen av et ugyldig oppnevnt organ kan presiseres å være ugyldighet i forhold til organets beslutninger og vedtak.

Sanksjoner: legalitetskontroll?

Kommuneloven har tydelige bestemmelser om legalitetskontroll, noe som er interessant i forhold til likestillingslovens manglende bestemmelser om dette. Dette bør vurderes nærmere også i forhold til § 21.

Forslag til endringer og presiseringer i rundskrivet

Utvalg faller inn under loven om de har beslutningskompetanse

Til tross for at rundskrivet uttrykker en rekke kriterier for hva som regnes som et utvalg m.v., er det ikke alltid klart hva som er omfattet av lovens bestemmelse. Etter evalueringsteamets oppfatning bør en tredje forutsetning for om utvalget faller innunder loven eller ikke uttrykkelig handle om utvalgets beslutningskompetanse. Dersom utvalg, styrer m.v. får delegert en beslutningskompetanse som er utenom det en vanlig arbeidsgruppe innehar vil det være naturlig at utvalget faller innunder lovens krav til kjønnsbalanse. I lys av de generelle føringene som ligger i lovens formålsbestemmelse og internasjonale forpliktelser bør det legges til grunn at det er utvalg som har en særlig beslutningskompetanse som det er ønskelig at omfattes av loven, for å sikre at også kvinner har adgang til de reelle beslutningsarenaene. Denne forutsetningen bør presiseres i rundskrivet sammen med de to forutsetningene som allerede er innfortolket i bestemmelsen, nemlig at gruppen må ha fått et mandat eller oppdrag og det må foreligge en forventning om at gruppens arbeid skal munne ut i et sluttprodukt. Evalueringsteamet mener i tillegg at der organet har fått en beslutningskompetanse som er utenom det en vanlig arbeidsgruppe innehar vil det være naturlig at utvalget faller innunder lovens krav til kjønnsbalanse.

I tråd med dette bør det også presiseres i rundskrivet at ansettelsesutvalg faller innunder lovens bestemmelse.

§ 21 for utvalg med offentlig representasjon

Likestillingsloven § 21 gjelder også for ikke-offentlige utvalg m.v. når det er særskilt bestemt at det offentlige skal oppnevne representanter til samfunnsmessig kontroll eller lignende. Etter evalueringsteamets oppfatning er det i lys av de innførte bestemmelsene i selskapslovgivningen og utviklingen av aktivitetsplikten som rettslig norm mulig at den avgrensningen som her oppstilles ikke vil være like "selvsagt" når selskapslovgivningen får virket over tid, gitt diskrimineringsvernets proaktive og dynamiske karakter som beskrevet ovenfor.

Observatører og selvskrevne er omfattet

Alle utvalgets medlemmer omfattes av loven, også de selvskrevne. Observatører og "andre tilknyttede personer" bør også falle innunder lovens krav. Utvalgssekretærer har til nå ikke blitt regnet som medlemmer i utvalget, men det er mulig at en nærmere gjennomgang av denne problemstillingen spesielt ville lede til en annen konklusjon. § 21 gjelder både ved oppnevning av nye utvalg m.v., ved gjenoppnevninger, ved endret sammensetning av utvalget og ved suppleringer, men trolig ikke ved automatisk opprykk av varamedlemmer.

Automatisk opprykk av varamedlemmer

Lovteksten har en uttrykkelig presisering om at kravene til kjønnsbalanse gjelder også for varamedlemmer. Dette er et av områdene som evalueringen i størst grad har funnet diskrepans mellom lovbestemmelsen og faktisk praktisering. Dette kan også skyldes at regelen ifølge forarbeidene ikke gjelder ved automatisk opprykk av varamedlemmer. Det bør i rundskrivet presiseres at en slik begrensning av hensyn til bestemmelsens formål bare bør gjelde frem til neste oppnevning, slik at man så snart som mulig søker å gjenopprette utvalgets lovlige oppnevning. Videre kan det presiseres i rundskrivet at for å få til en lik representasjon ved automatisk opprykk av varamedlemmer, for eksempel ved bruk av personlige medlemmer, kan reglens gjennomføring sikres ved at oppnevnte medlemmer og personlige varamedlemmer er av samme kjønn.

Valg av folkevalgte før medlemmer oppnevnes

Kombinasjonsutvalg, altså utvalg som både består av folkevalgte medlemmer, og medlemmer som er oppnevnte, faller inn under bestemmelsen. Utvalget vil da vurderes under ett i forhold til reglene om kjønnsrepresentasjon. Verken i rundskrivet eller forarbeidene belyses det hvordan oppnevningen eller utnevnelsen rent praktisk bør skje i disse tilfeller. For at bestemmelsen skal ha praktisk betydning bør valgte representanter velges før de øvrige medlemmer av utvalget oppnevnes, slik at det ved oppnevningen kan tas hensyn til de valgte kandidaters kjønn for å kunne vurdere kjønns sammensetningen.

Rutiner og saksbehandling i fagdepartement

Med unntak av forskriftens § 3 om innhenting av kandidater presiserer ikke forskriften eller rundskrivet hvordan saksbehandlingen skal tilrettelegges, eller hvilke rutiner som skal innføres og gjennomføres i fagdepartementene for å sikre at utvalg m.v. oppnevnes i tråd med kravene til kjønnsbalanse. Det foreligger ikke forslag til eller eksempler på hvordan saksbehandling kan tilrettelegges eller hvilke rutiner som lovbestemmelsen forutsetter innført. Dette bør vurderes presisert i rundskrivet. Dette kan for eksempel være rutiner som innebærer at departementene og deres underliggende etater pålegges å føre en logg over oppnevnte utvalg m.v. Likestilling kan medtas som eget punkt i tildelingsbrevene, for å sikre at bevisstheten omkring likestilling, og dersom en redegjøringsplikt foreslås i loven bør dette speiles i rundskrivet.

Forholdet til underliggende etater

Det har for en så vidt begrenset undersøkelse som det foreliggende vist seg umulig innenfor oppdragets rammer å gjøre undersøkelser i forhold til praktiseringen av bestemmelsen knyttet til departementenes underliggende instanser. Det er imidlertid ingen grunn til å tro at overholdelsen av kravet til kjønnsbalanse er høyere der enn påvist hos departementene. Det er videre uklart i hvilken grad fagdepartementene har en dialog med underliggende etater om deres gjennomføring av § 21. Departementets koordinerende rolle i forhold til underliggende organ bør tydeliggjøres i rundskrivet forhold til tilsyn, håndheving og ansvar, for eksempel kunne noen felles rutiner for tilsyn innføres på tvers av departementene, eller Organbasen utvides til å også omfatte underliggende etater.

Vedlegg:

Vedlegg 1: BLDs rundskriv Q-4/2005

med Forskrift om representasjon av begge kjønn i statlige utvalg, styrer, råd, delegasjoner m.v. – regler om håndheving og rapportering av 2. februar 1996 nr 110, publisert 30.06.2005

1. Innledning

Dette rundskrivet erstatter rundskriv Q 4/1996. Rundskrivet inneholder utfyllende forklaringer til bestemmelsene i likestillingsloven § 21 og forskriften gitt i medhold av § 21 femte ledd.

Beregningsreglene i § 21 ble endret ved lov av 19. desember 2003. Endringen trådte i kraft 1. januar 2004. Endringene ble foreslått i Ot.prp. nr. 97 (2002-2003) Om lov om endringer i lov 13. juni 1997 nr. 44 om aksjeselskaper, lov 13. juni 1997 nr. 45 om allmennaksjeselskaper og i enkelte andre lover (likestilling i styrer og i statsaksjeselskaper, statsforetak, allmennaksjeselskaper m.v.) Etter mønster av de selskapsrettslige reglene om kjønnsrepresentasjon i styret, stilles det nå krav om at offentlig oppnevnte utvalg m.v. har et konkret antall medlemmer av hvert kjønn, i stedet for å stille krav om en minste prosentvis andel. Bakgrunnen for at denne løsningen ble valgt for foretakene, var at for styrer med 4, 6 eller 8 medlemmer, innebærer et 40-prosentkrav i realiteten et 50-prosentkrav. Det ble ansett som en lovteknisk bedre løsning å angi det reelle antall av hvert kjønn som kreves for å oppfylle lovens vilkår. Ved å endre beregningsreglene i likestillingsloven § 21, oppnår en også at reglene for kjønnsrepresentasjon blir mest mulig like.

Med hjemmel i likestillingsloven § 21 femte ledd ble det ved kgl. res. av 20. mai 2005 foretatt endringer i forskriften om representasjon av begge kjønn i statlige utvalg, styrer, råd, delegasjoner m.v. - regler om håndheving og rapportering. Forskriften er endret slik at den er i tråd med lovens ordlyd. Videre er det foretatt en endring vedrørende foreleggelsesplikten. Den tidligere forskriftens § 5 er opphevet, og håndhevsreglene for andre offentlige organer enn departementene er tatt inn i § 4. Etter den nye forskriften er det bare Barne- og familiedepartementet som kan gi dispensasjon fra kravet om kjønnsrepresentasjon. Dette følger av forskriftens § 4. Fagdepartementene kan altså ikke lenger gi dispensasjon for sine underordnede organer.

2. Likestillingsloven § 21

Likestillingsloven § 21 lyder:

Når et offentlig organ oppnevner eller velger utvalg, styrer, råd, nemnder m.v. skal begge kjønn være representert på følgende måte:

1. Har utvalget to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert.
2. Har utvalget fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to.
3. Har utvalget seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre.
4. Har utvalget ni medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst fire, og har utvalget flere medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent.
5. Reglene i nr. 1 til 4 gjelder tilsvarende ved valg av varamedlemmer.

Det kan gjøres unntak fra reglene i første ledd når det foreligger særlige forhold som gjør det åpenbart urimelig å oppfylle kravene.

Reglene i denne paragraf gjelder ikke for utvalg m.v. som etter lov bare skal ha medlemmer fra direkte valgte forsamlinger.

For utvalg m.v. valgt av folkevalgte organer i kommuner og fylkeskommuner gjelder bestemmelsene i kommuneloven.

Kongen gir bestemmelser om håndheving og rapportering og kan gi utfyllende bestemmelser etter denne paragraf.

2.1 Hovedregelen i første ledd

Hovedregelen er at begge kjønn skal være representert med et bestemt antall av hvert kjønn, tilnærmet 40 prosent. Dette gjelder både ved hver enkelt oppnevning og som et krav til offentlige organers helhetlige praksis ved oppnevning av utvalg.

I henhold til første ledd skal begge kjønn være representert i utvalg helt ned til 2 medlemmer. Bestemmelsen er først og fremst praktisk der et offentlig organ skal oppnevne medlemmer til ikke-offentlige utvalg.

Reglene om kjønnsrepresentasjon gjelder også for varamedlemmer til utvalg. Medlemmer og varamedlemmer regnes hver for seg, slik at reglene må oppfylles for begge grupper. Medlemmer som sitter i et utvalget i kraft av sin stilling (selvskrevne medlemmer), skal også telles med i vurderingen av fordelingen av kvinner og menn. Utvalgssekretærer m.v. som ikke er oppnevnt som medlem av utvalg m.v. skal ikke telle med ved beregningen av kjønnsandelen i utvalget.

2.2 Unntaket i annet ledd

Oppnevningende myndighet skal arbeide for at begge kjønn blir representert i overensstemmelse med regelen. Det kan gjøres unntak fra kravet om kjønnsrepresentasjon dersom det foreligger særlige forhold som gjør det åpenbart urimelig å oppfylle kravet. For at det skal godtas at det foreligger en åpenbar urimelighet, må det ikke ha latt seg gjøre å finne egnede kvinner eller menn til å sitte i vedkommende utvalg. Det er ikke tilstrekkelig å vise til at det ikke finnes ledende tillitsrepresentanter eller tjenestemenn av det ene kjønn på utvalgets arbeidsområde. Unntaksadgangen skal praktise-

res strengt, og det fremgår av Ot.prp.nr. 35 (2004-2005) at dispensasjon fra kravet om kjønnsrepresentasjon bare kan gis i helt ekstraordinære tilfeller.

Departementet vil påpeke at det fortsatt ofte stilles unødige krav både til stillingsnivå og spesialkunnskaper for å bli oppnevnt som medlemmer av et utvalg. Denne rekrutteringspraksisen bør det være mulig å endre, slik at flere får ta del i denne formen for samfunnsstyring og for at ikke noen få skal bli overbelastet.

2.3 Bestemmelsens virkeområde

Reglene gjelder når offentlige organ oppnevner utvalg, styrer, råd, nemnder, delegasjoner, komitéer m.v. Med offentlig organ menes her det samme som forvaltningsorgan jf. forvaltningsloven § 1.

Det kan oppstå tvil om hvilke grupper som kan kalles utvalg m.v. i denne bestemmelsens forstand. I utgangspunktet er dette en gruppe personer som er pålagt en avgrenset oppgave. Bestemmelsene gjelder både utredningsutvalg, utvalg som gir rådgivende uttalelser og utvalg som treffer vedtak. Som hovedregel bør to forutsetninger være til stede for at en gruppe skal kunne omfattes av likestillingsloven § 21. For det første må gruppen ha fått et mandat eller oppdrag. Det er ikke nødvendig at dette er gitt skriftlig – ofte er det slik at gruppen utformer mandatet selv på bakgrunn av et oppdrag eller en bestilling, som kan være gitt muntlig eller skriftlig. For det andre må det foreligge en forventning om at gruppens arbeid skal munne ut i et sluttprodukt. Som regel vil dette være en skriftlig rapport, utredning eller liknende, men en kan også tenke seg at sluttproduktet er en muntlig redegjørelse. Det at sluttproduktet unntas offentlighet har ikke betydning ved vurderingen av om gruppen faller inn under likestillingsloven.

Interne arbeidsgrupper som hører til det daglige arbeidet i et offentlig organ, omfattes ikke av bestemmelsen.

Videre kan det oppstå tvil om hva som er å anse som en delegasjon. Språklig sett er en delegasjon utsendinger med fullmakt til å føre forhandlinger. Det er naturlig å ta utgangspunkt i dette når en skal vurdere om en utsendt gruppe anses som en delegasjon. Delegasjoner som oppnevnes i statsråd eller i departementet, vil falle inn under begrepet delegasjon. Dette gjelder også i andre tilfeller der det er naturlig med en formell beslutning vedrørende hvem som skal delta eller der deltakerne på annen måte oppnevnes. Det er ikke nødvendig at politisk ledelse er representert for at det skal være en delegasjon. Det er heller ikke et krav at det må dreie seg om en utenlandsreise.

Departementets utsendinger til internasjonale eller bilaterale råd, utvalg, komitéer m.v. vil som utgangspunkt være å anse som en delegasjon i lovens forstand. Det at flere personer fra samme departement eller institusjon deltar på samme kurs, seminar, møte eller liknende anses i utgangspunktet ikke som en delegasjon i lovens forstand.

Reglene gjelder videre der offentlige organer oppnevner eller velger representanter til ikke-offentlige organer. Reglene gjelder her bare for de representantene det offentlige har oppnevnt eller valgt. Dersom flere offentlige organer, f.eks. stat og kommune, skal oppnevne representanter til styrer, interkommunale organer o.l., skal hvert av de offentlige organene regnes for seg.

Utvalg som opprettes direkte ved alminnelige valg faller utenfor bestemmelsen. Dette er organer som Stortinget, fylkesting, kommunestyre og menighetsråd. Her er det nominasjonsprosessen og valgresultatet som må avgjøre kjønns sammensetningen.

Det er i bestemmelsens tredje ledd gjort unntak for utvalg som etter lov bare skal ha medlemmer fra direkte valgte forsamlinger. Regelen gjelder derfor f. eks. ikke for Stortingets komitéer. Utvalg som også kan ha medlemmer som ikke er medlemmer av folkevalgte organer, faller imidlertid inn under bestemmelsen. Utvalget vurderes da under ett.

Bestemmelsen omfatter ikke de tilfeller der private organisasjoner selv oppnevner medlemmer til offentlige utvalg m.v. Dette forekommer sjelden. Det vanlige er at organisasjonene foreslår eller innstiller, mens det offentlige står for oppnevningen. I slike tilfeller kommer § 21 til anvendelse. Organisasjonene bør gjøres oppmerksomme på § 21 når de blir bedt om å foreslå kandidater til slike utvalg. I henhold til forskriften skal organisasjonene/etatene be om å foreslå dobbelt så mange kandidater som organisasjonen/etaten skal være representert med, og like mange kvinner som menn.

Valg eller oppnevninger som arbeidstakere foretar til utvalg m.v. hjemlet i lov eller avtaleverk, omfattes ikke av bestemmelsene. Derimot må det offentlige overholde bestemmelsen ved oppnevningen av sine representanter til slike utvalg.

Reglene gjelder også når det foretas gjenoppnevninger, endringer i sammensetning av utvalget og når det foretas supplerende oppnevninger. Reglene gjelder imidlertid ikke ved automatisk opprykk av varamedlemmer.

Dersom oppnevneende organ er i tvil om hvorvidt et utvalg m.v. eller en delegasjon faller inn under loven, skal skriftlig søknad om dispensasjon forelegges Barne- og familiedepartementet jf. forskriftens § 4 dersom kravet om kjønnsrepresentasjon i likestillingsloven § 21 ikke er oppfylt.

3. FORSKRIFTEN MED KOMMENTARER

3.1 Forskriften

Forskrift om representasjon av begge kjønn i offentlig oppnevnte utvalg, styrever, råd, delegasjoner m.v. - regler om håndheving.

Fastsatt ved kgl. res. av 20 mai 2005 i medhold av lov om likestilling mellom kjønnene av 9. juni 1978 nr. 45, § 21 femte ledd. Fremmet av Barne- og familiedepartementet. Endringene er satt i kursiv.

§ 1 Formål og virkeområde

Forskriften skal sikre gjennomføringen av likestillingsloven § 21 ved offentlig oppnevning av utvalg, styrever, råd, delegasjoner m.v.

§ 2 Hovedreglene om representasjon av begge kjønn i offentlig oppnevnte utvalg

Når et offentlig organ oppnevner eller velger utvalg, styrer, råd, nemnder m.v. skal begge kjønn være representert på følgende måte:

1. Har utvalget to eller tre medlemmer, skal begge kjønn være representert.
2. Har utvalget fire eller fem medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst to.
3. Har utvalget seks til åtte medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst tre.
4. Har utvalget ni medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst fire, og har utvalget flere medlemmer, skal hvert kjønn være representert med minst 40 prosent.
5. Reglene i nr. 1 til 4 gjelder tilsvarende ved valg av varamedlemmer.

Det kan gjøres unntak når det foreligger særlige forhold som gjør det åpenbart urimelig å oppfylle kravene. Saken skal da forelegges Barne- og familiedepartementet etter reglene i § 4 i denne forskriften.

Foreleggelsesplikten gjelder både ved oppnevning av nye utvalg m.v., ved gjenoppnevninger og ved suppleringer.

§ 3 Innhenting av forslag til kandidater til utvalg m.v.

Når et offentlig organ innhenter forslag til kandidater til utvalg m.v. fra organisasjoner, etater m.v., skal det be om forslag som inneholder dobbelt så mange kandidater som organisasjonen, etaten m.v. skal være representert med i utvalget. Blant de foreslåtte kandidatene skal det være like mange kvinner som menn.

Medlemmer og varamedlemmer regnes hver for seg.

Dersom organisasjonen, etaten m.v. ikke finner det mulig å foreslå like mange kvinner som menn, skal dette begrunnes nærmere overfor Barne- og familiedepartementet.

§ 4 Foreleggelse

Utvalg m.v. som skal oppnevnes av et offentlig organ, og som ikke vil tilfredsstillere kravet til kjønnsfordeling, skal forelegges Barne- og familiedepartementet. Foreleggelsen skal sendes om det aktuelle fagdepartement. Barne- og familiedepartementet vurderer om det foreligger slike særlige forhold som gjør det åpenbart urimelig å oppfylle kravet om kjønnsrepresentasjon.

Oppnevningen må ikke skje før Barne- og familiedepartementet har godkjent utvalgets sammensetning.

Ved oppnevninger i statsråd skal det, dersom utvalget ikke tilfredsstiller lovens krav om kjønnsrepresentasjon, opplyses at utvalgets sammensetning er godkjent av Barne- og familiedepartementet.

§ 5 Ikrafttredelse

Denne forskriften trer i kraft straks.

Fra samme tidspunkt oppheves forskrift av 22. juli 1983 nr. 1769 om representasjon av begge kjønn i statlige utvalg, styrer, råd, delegasjoner m.v. - regler om håndheving og rapportering.

Tidligere § 5 er opphevet og tidligere § 6 har blitt ny § 5.

3.2 Kommentarer til forskriften

§ 1

Hensikten med bestemmelsene er å tilrettelegge saksbehandlingen og rutinene ved oppnevning av utvalg slik at målsettingen i likestillingsloven § 21 om representasjon av begge kjønn i alle utvalg blir oppnådd.

§ 2

Bestemmelsens første og annet ledd gjengir hovedregelen og unntaksbestemmelsen i § 21 første og annet ledd slik at forskriften gir full mening uten at en har lovteksten for hånden. Plikten til å forelegge utvalg m.v. for Barne- og familiedepartementet i henhold til forskriften § 4 gjelder bare i de tilfellene der det oppnevnte organet ber om at det ved sammensetningen av utvalget gjøres unntak fra hovedregelen i § 21 første ledd. Utvalg som tilfredsstillende hovedregelen skal ikke forelegges Barne- og familiedepartementet.

Foreleggelsesplikten gjelder ved alle nyoppnevninger, men også ved gjenoppnevninger og suppleringer av utvalg m.v.

§ 3

Dersom det oppnevnte organ ber organisasjoner, etater m.v. (private eller offentlige) komme med forslag til representanter til et offentlig utvalg, skal det be om forslag til både en mannlig og en kvinnelig kandidat for hvert medlem/varamedlem organisasjonen, etaten m.v. skal være representert med i utvalget. Ved vurderingen av kjønnsfordelingen skal medlemmer og varamedlemmer regnes for seg. Dersom organisasjonene, etatene m.v. ikke kan foreslå like mange representanter av hvert kjønn, må dette begrunnes nærmere overfor oppnevnte myndighet. Begrunnelsen skal følge med når utvalgets kjønns sammensetning forelegges for det håndhevende organet.

§ 4

Denne bestemmelsen er endret slik at den omfatter både utvalg m.v. som oppnevnes av departementene og i statsråd, og utvalg m.v. som oppnevnes av underordnede organer. Det er nå bare Barne- og familiedepartementet som kan gi dispensasjon fra kravet om kjønnsrepresentasjon.

Utvalg som ikke vil tilfredsstillende lovens krav til kjønnsrepresentasjon og som skal oppnevnes av et offentlig organ, skal på forhånd forelegges Barne- og familiedepartementet. Når det gjelder utvalg m.v. som oppnevnes av andre offentlige organer enn departementene, kan dette være utvalg som oppnevnes av andre sentrale myndigheter som direktoratene, verkene, universitetene m.v. Men også utvalg som oppnevnes av regionale og lokale statsetater skal forelegges. Det dreier seg her om et stort antall utvalg.

Det må begrunnes hvorfor kravet ikke er tilfredsstillende. Barne- og familiedepartementet vurderer begrunnelsen med sikte på om det foreligger særlige forhold som gjør det åpenbart urimelig å oppfylle lovens krav. Hvis Barne- og familiedepartementet vurderer at det ikke foreligger slike særlige forhold, skal det oppnevnte organet endre sammensetningen i tråd med likestillingslovens krav.

Utvalg m.v. må ikke oppnevnes før utvalgets sammensetning er godkjent av Barne- og familiedepartementet. Foreleggelsen skal skje senest 2 uker før oppnevningen slik at Barne- og familiedepartementet har praktisk mulighet til å reagere på sammensetningen av utvalget.

Ved oppnevning i statsråd skal det opplyses i foredraget til kongelig resolusjon at utvalgets sammensetning er godkjent av Barne- og familiedepartementet.

Vedlegg 2: Bakgrunn og utvikling for § 21

1981: Innføring av lovbestemmelse om kjønnsrepresentasjon

Innføringen av bestemmelsen om kjønnsrepresentasjon i offentlig oppnevnte styrer, utvalg og råd m.v. ble gjort i 1981 gjennom lov av 12. juni 1981 nr. 59. Bestemmelsen om kjønnsrepresentasjon er senere blitt endret flere ganger.

Forarbeidenes sentrale dokument for § 21 er Ot.prp. nr. 67 (1980-1981). Bakgrunnsarbeidet for utredningen var arbeid gjort av en interdepartemental arbeidsgruppe nedsatt av Forbruker- og administrasjonsdepartementet (FAD) for å utrede mulighetene for lovfesting av kjønns sammensetning i offentlige utvalg. Arbeidsgruppens innstilling bygget på to kongelige resolusjoner fra 1973 og 1976, som fastslo at kjønnsfordelingen i statlige utvalg skulle være så lik som mulig.¹⁰²

Lovfesting av en generell hovedregel av en så jevn kjønnsfordeling som mulig mellom de to kjønn i alle offentlige utvalg ble foreslått. Dersom det ikke var mulig å få til en jevn kjønnsrepresentasjon, var det en spesifisert minstekvote på 1/3 av hvert kjønn, jf Ot.prp nr. 67 (1980-1981) Vedlegg 1). Den vedtatte lovteksten inneholdt en generell hovedregel om en så lik kjønnsfordeling som mulig. En minimumsregel ble innført med minst to av hvert kjønn i alle utvalg med fire medlemmer eller flere. En unntaksregel ble også innført: dersom det forelå særlige forhold som gjorde det åpenbart urimelig å kreve minstekravet oppfylt kunne dispensasjon innvilges.

Utvalg som oppnevnes av Kongen eller av departementene skulle forelegges Forbruker- og administrasjonsdepartementet før oppnevning ble gjennomført.

Fagdepartementene skulle føre kontroll med de utvalg som oppnevnes av underliggende etater. For kommunale og fylkeskommunale utvalg var Fylkesmannen tillagt en håndheverrolle.

¹⁰² I rundskriv B-1/1974 om kjønns sammensetning til utvalg, skulle alle statlige etater rapportere sammensetningene av nye utvalg til FAD før oppnevning. I rundskriv P-11/78 ble rapporteringsplikten skjerpet, ved at denne skulle gjennomføres ikke senere enn to uker før oppnevningen.

1983: Forholdsvalg unntas. Håndheving overføres til Ombudet.

Bestemmelsen ble endret første gang ved lov 25. mars 1983 nr. 12, (jf Ot.prp.nr.53 (1981-1982)). I proposisjonen ble det foreslått endringer i loven slik at minstekravet om kjønnsmessig sammensetning ikke får anvendelse hvis valget foregår som forholdsvalg, og at håndhevingen av reglene forenkles og overføres fra de enkelte fylkesmenn til Likestillingsombudet.

Forslaget innebar at kommunene/fylkeskommunene skulle sende en periodisk rapport til Likestillingsombudet om utvalg som var valgt eller oppnevnt, etter nærmere bestemmelser fastsatt av departementet. Det var den helhetlige, kjønnsmessige fordelingen av en kommunes utvalg som det var ønskelig å få fram. Likestillingsombudet skulle på grunnlag av rapportene utarbeide en nasjonal rapport for å gi en samlet vurdering av kjønns sammensetningen i utvalgene i kommunene/fylkeskommunene. Etter departementets mening ville en slik nasjonal rapport være den best egnete måten å få fram og publisert virkningen av bestemmelsen på, både på kort og lang sikt. Ombudet skulle ikke håndheve enkeltsaker i forhold til oppnevnte utvalg i strid med lovens bestemmelse. Lovendringene ble fulgt opp i rundskrivet P-9/83.

1987: Innføring av 40%-regel

Bestemmelsen ble også endret ved lov 5. juni 1987 nr. 25 og 19. februar 1988 nr. 6 (jf Ot.prp.nr.85 (1986-1987)). Endringene innebar at kravene til kjønnsrepresentasjon ble skjerpet ved at offentlige utvalg skulle ha minst 40 prosent av hvert kjønn. Endringen ble foreslått fordi ”man ønsker å påskynde utviklingen med å øke kvinners deltaking i offentlige utvalg, styrer og råd.” Rundskrivet P-9/88 var sentral for hvordan lovens bestemmelse og forskriften skulle forstås.

1995: Harmonisering med kommuneloven. Rapportering til BLD

Bestemmelsen ble videre endret for å harmonisere regelverket med regler om kjønnsrepresentasjon i kommuneloven §§36-38, ved lov 30. juni 1995 nr. 43 (jf Ot.prp.nr.29 (1994-1995)), idet kommuneloven som ble vedtatt i 1992 omfattet regler om kjønnsrepresentasjon for utvalg ned i to eller tre medlemmer. § 21 omfattet etter dette også utvalg med to eller tre medlemmer.

I forbindelse med forslag til ny forskrift ble det foreslått at kun de utvalg som ikke oppfylte kravet til 40% av hvert kjønn skulle rapportere til BLD. Foreleggelsesplikten ble følgelig erstattet med en dispensasjonsadgang. Videre ble håndhevingen av 40 prosent-regelen for alle kommunale og fylkeskommunale utvalg overført fra Likestillingsombudet til fylkesmannen eller vedkommende fagdepartement. Et omfattende rundskriv, BFDs rundskriv Q-4/1996 erstattet tidligere rundskriv.

2002: Revidering av likestillingslov, §1a

§ 21 var ikke berørt av endringer da likestillingsloven i sin helhet var gjenstand for en omfattende revidering i 2002 (jf Ot.prp. nr. 77 (2001-2002)), blant annet gjennom innføringen av aktivitets- og redegjørelsesplikten for virksomheter i en ny lovbestemmelse, § 1a.

2003: Innføring av kjønnsrepresentasjon i selskapslovgivning

I forbindelse med innføringen av regler om kjønnsrepresentasjon i aksjeselskaper og aksjeselskaper var likestillingsloven § 21 gjenstand for endring ved lov 19. desember 2003 nr. 120 (jf. Ot.prp. nr. 97 (2002-2003)), hvor det ble foreslått å endre beregningsregelen etter mønster av de selskapsrettslige reglene om representasjon i styret. Det ble nå stilt krav om at offentlig oppnevnte utvalg m.v. skal ha et konkret antall medlemmer av hvert kjønn, i stedet for å stille krav om en minste prosentvis andel. Bakgrunnen for at denne løsningen ble valgt for foretakene var at for styret med fire, seks eller åtte medlemmer innebærer et 40 % -krav i realiteten et 50 % krav. I forhold til selskapslovgivningen ble det vurdert om det burde være adgang til å dispensere fra kravet om kjønnsrepresentasjon i styret. Dette ble ikke innført ettersom departementet konkluderte med at en dispensasjonsadgang ikke var ønskelig, da den kunne bli administrativt byrdefull og innebære en uthuling av systemet. En dispensasjonsadgang ville også innebære at staten måtte overprøve selskapenes egne vurdering av hvem som anses som egnet til deltagelse i vedkommende styre. Dette ble ansett som lite ønskelig.

Samme proposisjon foreslo også at dispensasjonsadgangen i likestillingsloven § 21 burde fjernes (jf s 53). Begrunnelsen bak dette forslaget var at det offentlige ikke skulle kunne nyte godt av en rettighet (i.e dispensasjonsadgangen) som ikke kommer foretakene til gode. Departementet pekte også på at utviklingen går mot stadig færre dispensasjonssøknader, noe som kan indikere at man ved de fleste oppnevninger greier å oppfylle kravene til kjønnsrepresentasjon, hvilket kan bety at dispensasjonsbestemmelsen er i ferd med å bli overflødig. Et antall høringsinstanser uttalte seg positivt til forslaget om å oppheve dispensasjonsadgangen. Dette ble ikke gjennomført. I forbindelse med lovarbeidet for å inkorporere FNs kvinnekonvensjon (CEDAW) i likestillingsloven jf Ot.prp nr. 35 (2004-2005) kapittel 10 foreslo departementet tvert imot å beholde likestillingsloven § 21 annet ledd.

2005: Dispensasjon etter søknad gitt av BLD

Likestillingsloven § 21 ble sist endret ved lov av 10. juni 2005 nr. 38. Her ble § 21 annet ledd presisert og beholdt, og § 21 sjette ledd opphevet. Ved kgl res

av 10. juni 2005 nr. 527 ble forskriften endret slik at den ville bli i tråd med lovens ordlyd.

Videre ble det foretatt en endring i foreleggelsesplikten, ved at den tidligere forskriftens § 5 ble opphevet (denne bestemmelsen innebar at utvalg m.v. oppnevnt av andre statlige organer enn et departement eller i statsråd skulle forelegges det enkelte fagdepartement som det oppnevvende organet sorterer under dersom lovens bestemmelse om kjønnsrepresentasjon ikke var tilfredsstillt), slik at håndhevingsreglene for andre offentlige organer enn departementene ble tatt inn i § 4. Dette innebar at dispensasjon fra kravet om kjønnsrepresentasjon bare vil kunne gis av Barne- og familiedepartementet.

Departementet gikk inn for å beholde bestemmelsens snevre unntaksadgang, og begrunnet dette med at erfaringer med dagens dispensasjonsadgang viser at antall dispensasjonssøknader er synkende. ”Unntaksadgangen praktiseres strengt, og det er få som får dispensasjon. I gjennomsnitt er også kvinneandelen i offentlig oppnevnte utvalg m.v. over 40 prosent”. Departementet mente derfor at det ikke ville medføre uheldige konsekvenser å beholde dispensasjonsadgangen, jf Ot.prp nr. 35 (2004-2005) kapittel 10.

Et nytt rundskriv, Rundskriv om representasjon av begge kjønn i offentlig oppnevnte utvalg, styrer, råd, delegasjoner m.v. – regler om håndheving, Q-4/2005 erstattet det tidligere rundskrivet.

I forarbeidene til siste lovendring (Ot. prp. nr. 35 (2004-2005) punkt 10.2) noteres det at bestemmelsene om kjønnsrepresentasjon synes å ha vært effektive: ”Fra 1979 til 1997 økte kvinneandelen i statlige styrer og råd fra 21,8 prosent til om lag 40 prosent. Siden da har kvinneandelen holdt seg på rundt 40 prosent. I 2003 var det totalt 43 prosent kvinner og 57 prosent menn i de ulike departementenes styrer, råd og utvalg. 7 av 17 departementer hadde en kvinneandel på under 40 prosent. Enkelte departement hadde en kvinneandel som var vesentlig lavere enn gjennomsnittet. Dette gjaldt for eksempel Samferdselsdepartementet, Forsvarsdepartementet og Olje- og energidepartementet. Disse departementene hadde en kvinneandel på hhv. 21, 25 og 25 prosent, og utgjorde de departementene med skjevst kjønnsbalanse i sine utvalg, styrer og råd”.

Vedlegg 3: Oversikt BLDs dispensasjonssøknader § 21 for perioden 2003-oktober 2008

DATO	DEPT	ANG	AVSLÅTT ELLER IKKE
12.06.08 og 22.05.08	UD	Delegasjon hvalfangskomm møte Chile	års- Dispensasjon gitt etter fornyet behandling
Juni 2008	MD	Lokal fiskeriforvaltning Tana	Trukket av MD
2007	Ingen dispensasjonssøknader i arkivet		
11.10.06	KD	Styret, Statens lånekasse for utdanning, varamedlemmer	Avslag
18.07.06	LDO/ HOD/KD	Komité for vurdering av forskningsøknader	BLD ba om redegjørelse, så oversendt til fagdepartement, HOD og KD
24.01.06	UD	WTO-utvalget. Oppnevning av medlemmer fra BLD	
06.07.05	OED	Nemnd/ klagenemnd, erstatning til fiskere	Avslag
19.05.05	OED	Petroleumsprisråd	Avslag
18.05.05	internt	Notat re dispensasjonsadgangen	Uoff § 5(1)
14.12.04	JD	Disiplinærnemnd for advokater – oppnevning i statsråd	Midlertidig dispensasjon gitt
27.10.04	JD	Spm om mannlige medlemmer av Innstillingsrådet for dommere	Oversendt JD som fagdepartement
04.06.04	UD	Delegasjon NATOs toppmøte	Dispensasjon gitt
26.03.04	UD	Delegasjon AfDB	Dispensasjon avslått
23.03.04	UD	Delegasjon WB og IMF	Dispensasjon gitt
22.03.04	UD	Forståelse av delegasjonsbegrepet	Generell forståelse
28.11.03 og 18.11.03	FD	Reguleringsrådet	Dispensasjon gitt, forutsatt lovformelig gjenoppnevning etter 2 år
21.08.2003	UD	Delegasjon WTOs ministerkonferanse	Dispensasjon gitt
29.09.03	UD	Delegasjon Barentsrådet	Dispensasjon ikke gitt. UD oppnevnte ekstra kvinne.
05.06.03	Samf	Samarbeidsforum for helikoptersikkerhet på norsk kontinentalsokkel	Oversendt SD som fagdepartement jf forskriften

Vedlegg 4: Gjennomgang av BLDs behandling av dispensasjonssøknader 2003-2008

Avslåtte dispensasjonssøknader

KD - Oppnevning av kvinnelige vararepresentant til styret for Statens lånekasse for utdanning

I brev av 22.09.06 søkte Kunnskapsdepartementet dispensasjon fra likestillingsloven for å stille med kvinnelig vararepresentant til Lånekasse for utdanning frem til 1. juli 2007 når ny oppnevning skulle finne sted. Styret i Lånekassen består av seks faste medlemmer og fire varamedlemmer. Styret var oppnevnt 1. juli 2006 med en virkeperiode på tre år, med unntak av to elev/studentrepresentanter med personlige varamedlemmer som var oppnevnt for en periode på ett år. På grunn av personalendringer i studentorganisasjonen ANSA ønsket ANSA ganske umiddelbart etter oppnevningen å bytte ut sin mannlige vararepresentant med en kvinnelig representant. Dette ville i så fall føre til at det ble tre kvinnelige varamedlemmer og ett mannlige varamedlem blant representantene. Begrunnelsen for utskiftningen var at ANSA ønsket å ha en nyansatt rådgiver som representant i styret. Departementet ønsket ikke å be de øvrige organisasjonene å foreslå nye representanter som ville ivareta ANSAs ønske om å stille med en kvinnelig representant, idet de allerede innvalgte medlemmene var ansvarlige for problemstillinger rundt studiefinansiering i sine respektive organisasjoner.

BLD avslo søknaden uten annen begrunnelse enn at departementet ikke kunne se at det forelå slike ekstraordinære forhold i saken som tilsa bruk av unntakshjemmelen.

OED – Oppnevning av medlemmer til 3 nemnder og klagenemnd i medhold av regler om erstatning til fiskere.

I brev av 22.06.2005 ba Olje- og energidepartementet om dispensasjon etter likestillingsloven ved oppnevning i Statsråd av medlemmer til 3 nemnder og klagenemnd i medhold av regler om erstatning til fiskere. (NB I dette brevet vises det til en søknad om dispensasjon om det samme datert 6. mai 2005 og BFDs avslag datert 19. mai 2005. Disse brevene finnes ikke i BLDs arkiv, og har ikke vært tilgjengelige for evalueringen).

Nemndene skulle settes sammen av representanter fra berørte organisasjoner basert på fagkompetanse innen fiskeri og petroleumsvirksomhet. Nemnd II ville i henhold til forslaget bestå av 3 mannlige medlemmer, hvorav en oppnevnt av Oljeindustriens Landsforening. OLF viste til at de ikke fant kvinner som er operativt inne i denne funksjonen i OLF og som dermed kan bekle den noe spesielle posisjonen i erstatningsnemnden. Begrunnelsen fra Norges Fiskerilag at det finnes svært få kvinnelige medlemmer i organisasjonen som vurderes å ha kompetanse til å representere organisasjonen i en slik Nemnd.

BFD gjentok i brev datert 06.07.05 sitt avslag på dispensasjonssøknaden. I et internt notat datert dagen før påpekes det at OED bør vurdere alle muligheter for departementet eventuelt innvilger dispensasjon.

I sitt avslagsbrev til OED viste departementet til at oppfyllelse av likestillingsloven er mulig i dette tilfellet. BFD viser til en dialog med OED om søknaden og viser til ulike forslag til løsninger som kan tenkes brukt, for eksempel vil det være mulig å sjonglere med representantene fra OLF som er foreslått til de ulike nemndene. BFD viste til at dersom OLFs medlem i Klagenemnda byttes med samme organisasjons forslag til Nemnd II oppfylles lovens krav. Mulige inhabilitetsproblemer må i så fall løses gjennom bruk av varamedlemmer. Det var påpekt at OLF ønsket å være representert i de ordinære nemndene og ikke bare i Klagenemnda. BFD kunne ikke se at dette hensyn skulle veie tyngre enn likestillingshensyn. BFD minnet avslutningsvis om at manglende kompetanse kan avhjelpes gjennom tiltak som for eksempel kompetanseheving, aktiv rekruttering eller lignende.

Det foreligger ikke opplysninger om Nemndenes sammensetning ble endret etter dette. Da Nemndene ble gjenoppnevnt i Statsråd i 2007 var kjønns sammensetningen i samsvar med lovens krav.

OED – Petroleumsprisrådet. 6 medlemmer, 2 varamedlemmer

Medlemmer i Petroleumsprisrådet skulle byttes i 2005, noe som medførte en endring i kvinneandelen fra 50 % til 33 %, slik at Petroleumsprisrådets faste medlemmer ville bestå av 4 menn og 2 kvinner. OED ba om dispensasjon for denne oppnevningen, subsidiært om unntak for ett år for å tilstrebe en noe bedre kontinuitet og et bedre fungerende Petroleumsprisråd.

Søknaden ble avslått. BLD mente at det i dette tilfellet burde være mulig å oppfylle lovens krav til kjønnsrepresentasjon. For det første hadde Petroleumsprisrådet allerede før forrige oppnevning av rådet, for mer enn to år siden, kunnskap om at Finansdepartementets kvinnelige representant ønsket å trekke seg. Videre viste departementet til forskriftens § 3 om at like mange kvinner som menn skal foreslås som kandidater, og bemerket at departemen-

tet kunne ikke se at det var foreslått representanter fra begge kjønn. Begrunnelsen for at den kvinnelige representanten (ekspedisjonssjefen) i Finansdepartementet ble byttet ut med en mannlig avdelingsdirektør var at Finansdepartementet var opptatt av å være representert på ledernivå. OED argumenterte også med at Petroleumsprisrådets kompetanseområde var spesifikt og tidkrevende å bygge opp og krevde stor grad av kontinuitet. BLD kunne ikke se at dette var et avgjørende hensyn i denne situasjonen, da den ønskede representanten fra Finansdepartementet ville være nyoppnevnt uten erfaring fra rådet. Det ble også lagt vekt på at søknaden var en oppfølgingsøknad til en dispensasjonssøknad innvilget i 2002, hvor det ved oppnevning av vararepresentanter ble lagt vekt på at kvinneandelen blant de faste medlemmene var på 50 % slik at rådet i sitt daglige virke tilfredstilte likestillingslovens krav til kjønnsrepresentasjon. Ved en eventuell dispensasjon fra likestillingsloven § 21 når det gjaldt Petroleumsprisrådets faste medlemmer ville også forutsetningen for nevnte dispensasjon falle bort.

Det foreligger ikke ytterligere opplysninger på saken. En kontroll i Organbasen for 2007 viser at Petroleumsprisrådets 6 medlemmer er fordelt med tre medlemmer av hvert kjønn. De tre varamedlemmene er to menn og en kvinne.

Norsk delegasjon til møte i den Afrikanske Utviklingsbank (AfDB)

Utenriksdepartementet søkte i brev av 26.03.04 om å oppnevne en delegasjon til det årlige møtet i den Afrikanske Utviklingsbank (AfDB) i Kampala den 25-26 mai 2004. Den norske delegasjonen skulle bestå av 6 medlemmer, hvorav 4 menn og 2 kvinner. Hovedårsaken til delegasjonens ujevne kjønns sammensetning var at den kvinnelige saksbehandleren som vanligvis arbeidet med disse sakene var langtidssykemeldt, og hennes vikar var en mann. Utenriksdepartementet påpekte at det var vanskelig å forbedre kjønnsbalansen uten å øke antallet deltakere, noen som ville innebære en urimelig merkostnad.

BFD avsto søknaden, under henvisning til at de ikke kunne se at Utenriksdepartementet hadde vurdert muligheten av å redusere delegasjonen med et mannlig medlem. I så fall ville kravet til kjønnsrepresentasjon blitt oppfylt.

Det foreligger ikke opplysninger på saken hva Utenriksdepartementet gjorde i forhold til delegasjonens størrelse.

Norsk delegasjon til Barentsrådets 9. sesjon

Utenriksdepartementet sendte i brev av 22. september 2003 søknad om dispensasjon til Barne- og familiedepartementet for sammensetningen av den norske delegasjonen til Barentsrådets 9. sesjon, som skulle finne sted 2-3 oktober 2003. Søknaden var ikke begrunnet, noe som ble gjort i brev av 29. sep-

tember 2003. Den norske delegasjonen var sammensatt av tre kategorier representanter: Utenriksministeren og Utenriksdepartementets medarbeidere, Sametingspresidenten og Sametingets ansvarlige saksbehandler, og representanter for fagdepartementene (BFD og KRK). Det var for den siste kategorien at kravet om den kjønnsmessige fordelingen ikke ble oppfylt. Det var ikke ønskelig å erstatte de to sentrale saksbehandlerne med mindre sentralt plasserte departementsmedarbeidere. Det ble heller ikke sett som budsjettmessig ønskelig å utvide delegasjonen eller å redusere den, noe som ville ramme delegasjonens faglige integritet.

Dispensasjon ble ikke gitt i samtale mellom departementsrådene 30. september.

BLD fulgte saken opp på departementsrådsnivå, da det basert på delegasjonslisten ikke var endringer å spore. BLD ble den 13. oktober informert at løsningen ble at Utenriksdepartementet oppnevnte en ekstra kvinne i delegasjonen for å fylle lovens krav, slik at den endelige kjønnsfordelingen ble 41 % kvinner og 59 % menn.

Innvilgede dispensasjonssøknader

Norsk delegasjon til årsmøtet i den internasjonale hvalfangstkommissjonen i Santiago

BLD mottok den 15. mai 2008 søknad om dispensasjon fra Utenriksdepartementet vedrørende oppnevning av en delegasjon til årsmøtet i den internasjonale hvalfangstkommissjonen i Santiago, Chile, den 17-27 juni 2008. Av de foreslåtte 7 delegater var det 5 menn og 2 kvinner. Utvelgelsen av de foreslåtte delegater ble fra Utenriksdepartementets side begrunnet på følgende måte: Fire av mennene stilte i personlig egenskap som hhv hvalfangstkommissær, assisterende hvalfangstkommissær, regjeringens rådgiver i sjøpattedyrsaker og Norges fremste ekspert på avlivningsspørsmål. Utenriksdepartementet har p.t.ingen kvinnelig saksbehandler innen marin ressursforvaltning, det har heller ikke Fiskeri- og kystdepartementet innen sjøpattedyrforvaltning. Norges Fiskarlag har ingen kvinner i saksbehandlende eller ledende stillinger.

I brev av 22.05.08 avslo BLD søknaden om dispensasjon, under henvisning til hva som kreves for at det skal kunne sies å foreligge en "åpenbar urimelighet" etter rundskrivet. BLD fant at det etter departementets vurdering ikke var åpenbart urimelig å kreve at hvert kjønn er representert med minst fire i delegasjonen til årsmøtet i IWC.

I brev av 27. mai 2008 ba Utenriksdepartementet om en fornyet vurdering av dispensasjonssøknaden, noe BLD gjorde i brev av 12. juni 2008. Her fant de at vilkårene for å kunne gi dispensasjon anses oppfylt, idet Utenriksdepartementet har arbeidet hardt for å overholde likestillingslovens krav om kjønnsrepresentasjon, uten å lykkes. Det ble vist til at Utenriksdepartementet har vurdert flere mulige løsninger for å øke kvinneandelen, blant annet ved å forespørre to andre avdelinger med beslektede fagområder og ved å undersøke muligheten for kvinnelig representasjon fra Miljøverndepartementet.

Disiplinærnemnd for advokater, oppnevning i Statsråd

BFD mottok 14.12.04 en søknad om midlertidig dispensasjon fra § 21 om oppnevning av medlemmer til Disiplinærnemnd for advokater for oppnevning i Statsråd 17. desember 2004. Det skulle oppnevnes 5 faste medlemmer hvorav 4 menn og 1 kvinne og 5 varamedlemmer hvorav 3 kvinner og 2 menn. Et av de faste mannlige medlemmene skulle oppnevnes bare frem til 31.01.05, da det ville oppnevnes en kvinnelig advokat, idet Advokatforeningen ikke hadde rukket å fremskaffe en kvinnelig advokat tidsnok til at det kunne behandles i Statsråd som forutsatt.

En midlertidig dispensasjon ble gitt, med forutsetning om at det innen 1. februar 2005 ville oppnevnes en ny nemnd som tilfredsstiller likestillingslovens krav til kjønnsrepresentasjon. Det foreligger ikke opplysninger i saken om en eventuell oppfølging.

Delegasjon til NATOs toppmøte i Istanbul

BFD mottok i brev av 28. mai 2004 søknad om dispensasjon for en delegasjon til NATOs toppmøte i Istanbul 28-29. juni 2004. Delegasjonen skulle bestå av 23 representanter, hvorav 16 menn og 7 kvinner.

Dispensasjon ble gitt, med henvisning til en samtale med Utenriksdepartementet hvori det ble opplyst at anstrengelser var blitt gjort for å få en mest mulig kjønnsbalansert delegasjon, blant annet ved å bytte ut flere menn med kvinner.

Delegasjon til Utviklingskomiteens (Verdensbanken og IMF) møte i Washington

BFD mottok i brev datert 23.mars 2004 søknad om dispensasjon for en delegasjon til Utviklingskomiteens møte i Washington 25. april med en kvinneandel på 37,5 %. Delegasjonen ville bestå av 8 representanter, 5 menn og 3 kvinner, alle ansatte i Utenriksdepartementet, inkludert en person fra ambassaden i Washington. I søknaden ble viktigheten av at de medarbeidere som

daglig jobber med Verdensbank-relaterte policy-spørsmål deltar i delegasjonen understreket, og at dette for tiden tilfeldigvis var flest menn.

Dispensasjon ble innvilget. BFD la vekt på at Utenriksdepartementet hadde gjort anstrengelser for å få en mest mulig kjønnsbalansert delegasjon, blant annet ved å utvide delegasjonen til å inkludere andre personer som ikke er involvert i det daglige arbeidet med Verdensbanken, og la vekt på departementets egen vurdering og at departementet har arbeidet for å overholde likestillingslovens krav.

Fiskeridepartementet. Reguleringsrådet

BLD mottok 15. oktober 2003 søknad om dispensasjon fra Fiskeridepartementet om unntak fra § 21 for Reguleringsrådet. Av 24 medlemmer, 12 faste og 12 vararepresentanter var det foreslått ble tre kvinner som vararepresentanter.

Reguleringsrådet er et organ som skal gi råd til Fiskeridepartementet i spørsmål knyttet til forvaltningen av fiskebestandene og til gjennomføringen av fisket på de enkelte bestander. Ny funksjonsperiode ville være en toårsperiode fra desember 2003. Rådet består av representanter for Fiskeridirektoratet, Fiskerinæringens Landsforening, Norsk Nærings- og Nytelsesmiddelarbeiderforbund, Norsk Sjømannsforbund, Norges Kystfiskarlag, Norges Fiskarlag og Sametinget. I instruksene for reguleringsrådet er likestillingsloven § 21 tatt inn. Instruksene for rådet vil således ikke være oppfylt uten at det oppnevnes tilstrekkelig antall kandidater av hvert kjønn. I forbindelse med fremming av forslag til representanter, påminnet fiskeridepartementet om kravet til kjønnsbalanse, men uten at instansene klarte å fremme forslag i tråd med kravet. Begrunnelsen for mangelen på kvinner var at det er få kvinnelige tillitsvalgte i fiskerinæringen, noe som gjenspeiler at det er få kvinnelige fiskere. I fiskerinæringen er kvinnene involvert i administrasjon, salg/ markedsføring eller i produksjon, og er således i mindre grad involvert i den fiskerirelaterte virksomheten. Departementet skriver at ”mange kvinner gir derfor uttrykk for at de ikke føler seg kvalifisert eller ikke har interesse for arbeidet med reguleringsproblemer”. Næringen hevder at det er en klar tendens til at kvinner som velger å engasjere seg som tillitsvalgt ofte får mange verv og engasjementer, noe som har ført til at kvinner har reservert seg mot å påta seg tillitsverv eller å øke sitt engasjement som tillitsvalgt. Det er derfor viktig å ikke overforbruke de få kvinner som er i næringen gjennom å yte press for å få dem til å påta seg stadig flere verv. Næringen har også lagt vekt på at sammensetningen at representasjon bør gjenspeile geografi, drifts- og produksjonsform. Behov for kontinuitet og tilknytning til eget styre fremheves også. Fiskeridepartementet ber om dispensasjon med henvisning til Saltvannsfiske-

loven § 10 jf § 5 som gjør det nødvendig å ferdigstille fiskerireguleringene for år 2004 innen utgangen av året.

I brev av 18. november 2003 ga BFD dispensasjon, men forutsatte at bestemmelsen blir oppfylt ved ny oppnevning om to år. I brevet poengteres det at offentlig utvalg innebærer en alternativ kanal til politisk innflytelse, og det er viktig at begge kjønn sikres lik mulighet til å delta i denne typen utvalg. Poenget med bestemmelsen er ikke at kravet til kjønnsrepresentasjon skal gå på bekostning av faglige kvalifikasjoner, men at det som regel er mulig å få oppfylt begge kriteriene samtidig. Stereotypier og holdninger kan utgjøre en faktor som motvirker dette. Slik departementet ser det vil en omstilling på det aktuelle området skje meget langsomt dersom det offentlige ikke går foran og presser frem en endring. Etter BFDs syn burde det være mulig å finne flere egnede kvinnelige kandidater til å sitte i rådet. Det påpekes at det kan virke som om de berørte parter har lagt for stor vekt på å oppnevne kandidater ut får formell posisjon i virksomheten, og at en løsning kan være å innhente kandidater fra et videre område, for eksempel fra universitets- og høyskolemiljøene.

Brevet ble fulgt opp av et notat fra Barne- og familieministeren til Fiskeriministeren datert 3. desember 2003, hvor det påpekes misnøye (ministeren fant det "lite tilfredsstillende") med at Fiskeridepartementet i så stor grad har problemer med å innfri likestillingslovens krav til kjønnsrepresentasjon. Ministeren viste til lovforslaget om kjønnsrepresentasjon i styrer i allmennaksjeselskaper m.v. som ikke inneholder tilsvarende bestemmelser om dispensasjon, og påpekte at det er derfor vanskelig å begrunne at det offentlige skal nyte godt av en rettighet som ikke kommer foretakene til gode. På denne bakgrunn foreslo hun et møte med Fiskeriministeren for at de to i samarbeid skulle ta initiativ til at det settes i gang et arbeid i fiskerisektoren med tanke på å øke kvinneandelen på alle nivåer tilsvarende det arbeidet som skjer i landbrukssam.v.irkene. Det ble etter dette satt ned en arbeidsgruppe som utarbeidet en handlingsplan for større kvinnedel i marin sektor som ble overlevert i august 2007, jf St. meld nr 1 (2007-2008) for Fiskeri- og Kystdepartementet, s 174.

Det foreligger ikke informasjon om departementet fulgte opp den betingede dispensasjonen gitt i 2003 i 2005, men det foreligger ingen ny dispensasjonsøknad for 2005. En kontrollsjekk av Reguleringsrådets medlemmer viste at rådet i 2007 var nedlagt. Det fremgår av St. meld nr 1 (2008-2009) s 184 for Fiskeri- og Kystdepartementet at Reguleringsrådet er erstattet av et åpent høringsmøte, fordi det gjennom flere år viste seg vanskelig å oppnevne et slikt råd i tråd med kravene i likestillingsloven til representasjon fra begge kjønn.

Delegasjon til WTOs 5. ministerkonferanse i Cancun, Mexico

Utenriksdepartementet sendte på e-post 18. august 2003 søknad om dispensasjon fra kravet til kjønnsrepresentasjon på WTOs 5. ministerkonferanse i Cancun, Mexico, 10-14. september 2003. Delegasjonen var på 28 medlemmer, hvorav 22 menn og 6 kvinner. Delegasjonen omfattet Utenriksministeren med Nærings- og handelsministeren som stedfortreder. Delegasjonen omfattet for øvrig stortingsrepresentanter, embets- og tjenestemenn fra Utenriksdepartementet, Finansdepartementet, Fiskeridepartementet, Landbruksdepartementet, Nærings- og Handelsdepartementet, Norges faste delegasjon i Geneve, samt representanter fra NHO, LO og Forum for utvikling og miljø.

Departementet anførte at det ikke var mulig å øke kvinneandelen i delegasjonen og samtidig ivareta behovet for spesialistkompetanse på de områder som er gjenstand for forhandlinger under ministerkonferansen.

I et internt notat i BLD fremgår det at det både har vært en prosess mellom BLD og Utenriksdepartementet på ekspedisjonssjefs nivå, og mellom Utenriksdepartementet og de øvrige departementer. I notatet påpekes det at Utenriksdepartementet i liten grad kan øve ytterligere innflytelse på Stortingets medlemmer av delegasjonen eller de frivillige organisasjoner. Det påpekes at dette ikke er godt nok i forhold til likestillingslovens mål, men at slike typiske faglige delegasjoner, der for eksempel WTO-ekspertise på høyt nivå er helt nødvendig ofte har store problemer med å oppfylle likestillingslovens formål.

Dispensasjon ble etter dette gitt, og det ble godkjent at det ble gjort unntak fra likestillingsloven § 21 første ledd. I vurderingen ble det lagt vekt ”på tjenestelike behov og de arbeidsoppgaver og funksjoner som skal ivaretas fra norsk side under WTOs ministerkonferanse og at arbeidsområdet er mannsdominert”.

Dispensasjonssøknader henvist til fagdepartement**Sammensetning av komité for vurdering av forskningssøknader for tematiske satsninger i samarbeid og samfinansiering fra Helse Nord RHF og Universitetet i Tromsø**

På bakgrunn av en henvendelse til Likestillings- og diskrimineringsombudet angående en komité for vurdering av forskningssøknader for tematiske satsninger i samarbeid og samfinansiering fra Helse Nord RHF og Universitetet i Tromsø hvor de faste medlemmene kun var menn, oversendte Ombudet en

redegjørelse fra Helse Nord til BLD om godkjenningsinstans for offentlige råd og utvalg.

I brev av 17. august 2006 til Helse Nord RHF og Universitetet i Tromsø ga BLD generell veiledning om forståelsen av likestillingslovens krav til kjønnsrepresentasjon og ordningen med dispensasjonssøknader, og ba om en redegjørelse for sammensetningen av utvalg, styre, råd m.v. I brev av 28.08.06 redegjorde Helse Nord for situasjonen som var oppstått i forhold til en midlertidig komité, og varslet at det ville bli avholdt et suppleringsvalg for å rette opp komité sammensetningen. Dette ble bekreftet gjennomført i brev av 9. oktober fra Helse Nord til BLD, hvor det også ble bedt om at sammensetningen av samarbeidsorganet og komiteene godtas for inneværende år. BLD ga i brev av 19. desember 2006 dispensasjon fra likestillingsloven § 21 ut mars 2007, men forutsatte at nyoppnevningen for alle utvalgene nedsatt i Universitetssamarbeidet mellom Helse Nord RHF og Universitetet i Tromsø ville være endelig innen 31.03.07 og lovlig. Dette ble bekreftet i brev fra Helse Nord til BLD 30.03.2007.

I tillegg rettet BLD i denne saken ved brev av 29. september 2006 en henvendelse til både Helse- og omsorgsdepartementet og Kunnskapsdepartementet om å påse at § 21 med tilhørende forskrift følges opp av offentlige organer under departementets ansvarsområde.

Innstillingsrådet for dommere

I en e-post fra en privatperson ble BFD gjort oppmerksom på at i Statsråd den 22. oktober 2004 ble det oppnevnt medlemmer og varamedlemmer til Innstillingsrådet for dommere for en 4-årsperiode. Det oppnevnte rådet besto av tre medlemmer som alle var menn.

BFD oversendte saken til Justis- og politidepartementet som rette vedkommende. Det foreligger ikke dokumenter eller annen informasjon som tyder på at BLD førte tilsyn med hvordan fagdepartementet fulgte opp denne saken, som i praksis var et *fait accompli*.

Samarbeidsforum for helikoptersikkerhet på norsk kontinentalsokkel.

Luftfartstilsynet opprettet i januar 2003 et Samarbeidsforum for helikoptersikkerhet på norsk kontinentalsokkel. Forumet var tenkt som en pådriver for å få redusert risikoreduserende tiltak som foreslått i NOU:17 *Helikoptersikkerheten på norsk kontinentalsokkel Delutredning nr 2: Utviklingstrekk, målsettinger, risikopåvirkende faktorer og prioriterte tiltak*, og fremme sikkerheten i helikoptertransport på norsk sokkel for øvrig. Deltagelse skulle være fra relevante myndigheter (Oljedirektoratet, Sjøfartsdirektoratet), offentlige tje-

nesteytere (Luftfartsverket) og arbeidsgiver- og arbeidstakerrepresentanter (OLF, LFE, Norsk Rederiforbund, helikopteroperatørene, NOPEF, OFS og Flygerforbundet).

I tildelingsbrevet fra Samferdselsdepartementet til Luftfartstilsynet datert 31. januar 2003 anser Departementet det viktig at forumet skal bestå av personer med nødvendig faglig/ teknisk kompetanse på saksområdet, og minnet om at kravene i likestillingsloven § 21 skulle følges. Luftfartstilsynet tok tidlig i saksbehandlingen kontakt med Likestillingsombudet med tanke på å tilrettelegge for en best mulig prosess for å få kvinnelige representanter med i forumet. Ombudet veiledet i utformingen av brev til organisasjoner og selskaper med forespørsel om deltagelse. Allerede i mars fikk Samferdselsdepartementet en tilbakemelding fra Luftfartstilsynet at det var vanskelig å skaffe tilstrekkelig antall kvinner til forumet. SD ba Luftfartstilsynet om å gjøre ytterligere undersøkelser for å finne frem til kvinnelige kandidater. Dette lot seg ikke gjøre. Det var vanskelig å finne kvinner med denne spesielle fagkompetansen som var ønsket av forumets medlemmer ettersom det dreier seg om et lite og spesialisert fagfelt der aktørene har vært og fremdeles er menn.

En måte å oppfylle likestillingslovens krav på ville være å redusere antall deltagere i forumet, noe som ikke ville være forenelig med anbefalingene i NOU 2002:17 som foreslo Forumet opprettet som et bredt sammensatt forum. Av de 16 foreslåtte medlemmene var 12 menn. Departementet var kjent med at Barne- og familieministeren i brev av 20. desember 2001 til alle statsrådene har gitt uttrykk for ”*.en meget streng holdning med hensyn til å gi dispensasjon fra 40-prosents-regelen i likestillingsloven § 21*”. Luftfartstilsynet hadde siden februar 2003 arbeidet med å rekruttere kvinnelige medlemmer til forumet. Dette innebar at forumet ikke var formelt konstituert og beslutningsdyktig, noe som var uheldig for den faglige rolle som forumet var tenkt å ha mht den oppfølgingen av helikopterutvalgets tilrådinger. Basert på dette foreslo Samferdselsdepartementet å erstatte en av de foreslåtte mennene med et kvinnelig medlem fra utlandet, for derved å øke kvinneandelen til 31,25 %, og ba om dispensasjon for dette.

BLD henviste saken til behandling i Samferdselsdepartementet, ettersom saksbehandlingen viste at Samarbeidsforumet skulle oppnevnes av Luftfartstilsynet. Daværende forskrift hjemlet behandling av lovens unntaksadgang i fagdepartementene.

Det foreligger ikke informasjon om BLD førte tilsyn med fagdepartementets bruk av dispensasjonsadgangen.

Annet**Lokal fiskeriforvaltning Tanavassdraget**

Søknaden om dispensasjon etter likestillingsloven § 21 ble ikke realitetsbehandlet av BLD idet søknaden ble trukket av Miljøverndepartementet. Det fremkommer ingen begrunnelse for hvorfor.

Saken gjaldt oppnevning av medlemmer til et utvalg som skulle utrede lokal forvaltning av fiske i Tanavassdraget. Utvalget besto av ulike interesser: utvalgets leder var oppnevnt av Miljøverndepartementet. To av medlemmene ble oppnevnt av berørte kommuner, to av medlemmene representerte Laksebreveierforeningen for Tanavassdraget, ett medlem representerte Sametinget, og ett medlem representerte Norges Jeger og Fiskerforbund.

Vedlegg 5: Gjennomgang av Organbasen 2007. En oversikt over oppnevnte utvalg ikke i samsvar med § 21.

Dette vedlegget beskriver oppnevnte utvalg som i forhold til de tall som finnes i organbasen i 2007 ikke er i samsvar med § 21.

Som nevnt på side 76 ønsket Barne- og likestillingsdepartementet en kvalitetssikring av funnene som baserer seg på gjennomgangen av organbasen for 2007, for å avdekke om det er skjedd viktige nye ting i 2008. Et avgrenset tilleggsoppdrag ble dermed gitt i januar 2009 der BLD ber om at dettas kontakt med hvert departement for å avklare eventuelle feilføringer av departementene i Organbasen for 2007 samt tilbakemeldinger på endringer i 2008 når det gjelder utvalg/råd mv med brudd iht. organbasen for 2007. Disse tilbakemeldingene er innarbeidet som en kommentar fra hvert departement til tallene fra Organbasen.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

Utvalgene som i Organbasen 2007 ikke oppfyller kravene i § 21 er:

- Styret for pensjonsordningen for sykepleiere har 2 kvinnelige varamedlemmer. Det skulle ha være en av hvert kjønn.
- Det faglige utvalg for førerhundspørsmål har 3 menn og 1 kvinne som varamedlemmer. Det skulle ha være 2 kvinner og 2 menn.
- Den norske ILO-komite har 4 kvinner og 1 mann som varamedlemmer. Det skulle ha vært en mann til blant varamedlemmene.
- Rikslønnsnemnda har 5 menn og 2 kvinner som medlemmer. Det skulle ha vært en kvinne til.
- Tariffnemnda har 4 kvinner og 1 mann, mens varamedlemmene begge er menn. Blant hovedmedlemmene skulle det ha vært en mann til, mens det skulle ha vært en kvinne som varamedlem. Dersom medlemmer og varamedlemmer sees under ett er lovens krav oppfylt.
- Bedriftsdemokratinemnda har 4 kvinner og 2 menn som varamedlemmer. Det skulle ha vært en kvinne mindre og en mann mer.
- Styret for Delta-senteret består av 7 kvinner og 2 menn. Blant varamedlemmene er det 5 kvinner og 3 menn. Blant hovedmedlemmene skulle det har vært ytterligere to menn, mens blant varamedlemmene skulle det ha vært en mann til.

- AFP-utvalget har 7 menn og 2 kvinnelige medlemmer. Det skulle ha vært 2 kvinner til.
 - Tvisteløsningsnemnda for løsning av tvister mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene etter arbeids- og velferdsforvaltningsloven har bare ett fast medlem, og faller ikke innunder loven, men nemnda har to mannlige varamedlemmer. Denne gruppen faller innunder § 21 og er ikke i samsvar med bestemmelsen, idet det skulle ha vært en av hvert kjønn.
- Kommentar fra departementet til Organbasen for 2007:
AID bekrefter at data i organbasen for 2007 er korrekte, men at følgende endringer har skjedd i løpet av 2008:
- Styret for Delta-senteret er nå underlagt Helse- og omsorgsdepartementet
 - Rikslønnsnemnda: et kvinnelig medlem er oppnevnt i Rikslønnsnemnda. Hun erstatter en mann. Nemndas sammensetning er nå i samsvar med likestillingsloven.
 - AFP-utvalget er nedlagt.
 - I 2008 ble det opprettet et nytt utvalg, Offentlig tjenestepensjons-utvalg (OfTP-utvalget), som består av 9 medlemmer, 8 menn og 1 kvinne. Ytterligere 2 menn er tilknyttet som observatører.

For de øvrige utvalg er kjønns sammensetningen foreløpig uendret.

Barne- og likestillingsdepartementet:

Barne- og likestillingsdepartementet har 8 utvalg, hvorav alle oppfyller kravene til kjønnsbalanse.

Finansdepartementet:

Utvalgene som ikke oppfyller kravene i § 21 er:

- Oljeskattenemnda har 4 medlemmer, 3 menn og 1 kvinne, noen som innebærer at Nemnda har en kvinne for lite.
- Norges Banks representantskap oppfyller ikke likestillingslovens krav i forhold til varamedlemmene hvor det er utnevnt 11 menn og 6 kvinner. Det skulle ha vært ytterligere 1 kvinne blant varamedlemmene

Kommentar fra departementet til Organbasen for 2007:

Finansdepartementet har påpekt at årsaken til at det kun var ett kvinnelig medlem av Oljeskattenemnda i 2007 er at et av de kvinnelige medlemmene trakk seg i 2007, og at det har tatt tid å rekruttere et nytt kvinnelig medlem. I 2009 har det lyktes det å rekruttere ytterligere en kvinne som medlem, slik at Oljeskattenemnda nå har fem medlemmer, hvorav 3 menn og 2 kvinner.

Det er ikke Finansdepartementet, men Stortinget som oppnevner medlemmer til Norges Banks representantskap. Hjemmelsgrunnlaget er Sentralbanklovens § 7 1.ledd og § 9 2.ledd.

Fiskeri- og kystdepartementet:

Utvalgene som ikke oppfyller kravene i § 21 er:

- Den norsk-islandske fiskerikommisjon består av to medlemmer, hvorav begge er menn. Det skulle ha vært en av hvert kjønn.
- Styret i garantikassen for fiskere har 4 varamedlemmer, hvorav 3 er menn og 1 er kvinne. I tillegg er det oppført 2 observatører, en kvinne og en mann som er hhv seksjonsleder i NAV og avdelingsdirektør i FKD, som er oppført som ”andre tilknyttede personer”. Det skulle ha vært 2 varamedlemmer av hvert kjønn.

Kommentar fra departementet til Organbasen for 2007:

- Den norsk-islandske fiskerikommisjonen er opphørt.
- Styret i garantikassen for fiskere ble fornyet fra 1.1.2008. Det nye styret består av tre kvinner og to menn, samt to kvinner og to menn som varamedlemmer.

Fornyings- og administrasjonsdepartementet:

Utvalgene som ikke oppfyller kravene i § 21 for 2007 er:

- Styret for Statskonsult har 7 medlemmer, hvorav 5 kvinner og 2 menn.
- Styret for Statens Pensjonskasse har 2 medlemmer, begge menn.
- Spesialutvalget for konkurransesaker har 10 medlemmer, hvorav 7 kvinner. En mann er i tillegg medregnet som ”andre tilknyttede personer”.
- Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten har 7 varamedlemmer, hvorav 5 kvinner og 2 menn.

- Standardiseringsrådet har 16 medlemmer; 12 menn og 4 kvinner.
- Koordineringsrådet for eForvaltning (KoeF) har 16 medlemmer, 13 menn og 3 kvinner.

Det er FAD som er ansvarlig departement for de opplysninger som finnes i Organbasen.

Kommentar fra departementet til Organbasen for 2007:

- Styret for Statskonsult besto inntil 2008 av 7 medlemmer, 5 valgt av departementet og 2 av de ansatte. De ansatte avholdt valg til styret i 2006 etter reglene i aksjeloven og representasjonsforskriften. Ved valget ble aksjeloven § 20-6 annet ledd første punktum tolket slik at kjønnsrepresentasjonen i første ledd ikke gjaldt ved flertallsvalg av ansattes styremedlemmer. De to som fikk flest stemmer ved valget ble følgelig valgt, begge kvinner. I henhold til protokoll ble det avholdt ordinær generalforsamling for Statskonsult AS med valg av styre 20.06.2006. Valget gjaldt frem til ordinær generalforsamling i 2008. Generalforsamlingen valgte et styre bestående av 3 kvinner og 2 menn, samt et mannlige varamedlem.
- Styret for Statens pensjonskasse (SPK) ledes av et styre som består av administrerende direktør og to andre medlemmer som med personlige varamenn oppnevnes av Kongen. Ett av medlemmene oppnevnes etter forslag fra arbeidstakerorganisasjonene, mens det andre medlemmet etter fast praksis har vært en høyesterettsdommer eller annen høy juridisk embetsmann. Etter fast praksis oppnevnes vedkommende som leder. Trond Dolva ble oppnevnt som leder med virkning fra 01.04.2007. Pr. oppnevningdato var administrerende direktør for SPK en kvinne, Gisele Marchand. Styrets sammensetning oppfylte følgelig likestillingslovens § 21 ved oppnevningen av Trond Dolva.
- Spesialutvalget for konkurransesaker har 10 medlemmer fra de åtte departementene som er mest involvert i utarbeidelsen av forslag til norske standpunkter og forhandlingsposisjoner når det gjelder utviklingen av EØS-avtalens konkurranseregler og reglene om statlige handelsmonopoler. Utvalget er et samarbeidsorgan og medlemmene er først og fremst kontaktpersoner for sine departementer. I de fleste tilfeller møter den i det respektive departementet med størst kompetanse på det aktuelle området som behandles.
- Tilsettingsrådet for overtallige arbeidstakere i staten har 8 medlemmer med varamedlemmer. Inntil nytt valg ble avholdt i 2007 var sammensetningen av varamedlemmer ikke i tråd med likestillingsloven på grunn av midlertidige utskiftninger. Ved valget 01.09.2007 ble

det valgt henholdsvis 5 menn og 3 kvinner til de faste plassene, samt 5 kvinnelige og 3 mannlige varamedlemmer, som innebærer en sammensetning i henhold til likestillingsloven § 21 pkt. 3.

- Standardiseringsrådet: I forbindelse med opprettingen av rådet ble det sendt ut invitasjon til statsetater, kommunal sektor og organisasjoner om å delta med en fast representant i rådet. Det ble etterspurt medlemmer med spesifikke funksjoner og/eller meget spesialisert kompetanse. Kravet til kompetanse vurderes å være hovedårsaken til rådets sammensetning. Ved fremtidig justering av rådets sammensetning vil departementet så langt mulig tilstrebe at sammensetningen oppfyller likestillingsloven § 21 pkt. 3.
- Koordineringsutvalget for eForvaltning består av et begrenset antall representanter på høyt nivå (etatsledere) fra statlig og kommunal sektor, som i praksis kjenner og ser aktuelle utfordringer innen elektronisk samhandling. Departementets statsråd er utvalgets leder. De utvalgte virksomhetene er representert ved øverste leder uavhengig av kjønn. Dette medførte eksempelvis at tidligere toll- og avgiftsdirektør Marit Wiig ble erstattet av Bjørn Røse som ble tilsatt som ny tolldirektør i 2007.

Forsvarsdepartementet:

Utvalgene som ikke oppfyller kravene i § 21 er:

- Krigsdekorasjonsrådet består av 5 menn. Det skulle ha vært minst 2 kvinner.
- Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret består av 3 menn. Det skulle ha vært en kvinne blant de tre.
- Landsrådet for Heimevernet består av 21 menn og 6 kvinner.
- 11 av 12 medlemmer i Kystvaktrådet er menn.
- I Styringskomiteen for sertifisering av IT-sikkerhet i produkter og systemer er 5 menn og 3 kvinner, mens blant varamedlemmene er det 6 menn og 1 kvinne.

Kommentar fra departementet til Organbasen for 2007:

- Klagenemnda for disiplinærsaker i Forsvaret er endret i 2008 og består nå av 2 menn og 1 kvinne.

For de øvrige utvalg er kjønns sammensetningen uendret.

Justis- og politidepartementet:

JDs utvalg som ikke oppfyller kravene i § 21 er:

- Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region nordøst har 4 menn og 2 kvinner.
- Tilsynsrådet for kriminalomsorg region sør har 5 menn og 2 kvinner. Også blant varamedlemmene er det en kjønnsmessig ubalanse idet det er 4 kvinner og 2 menn.
- Tilsynsrådet for kriminalomsorg region sørvest har blant varamedlemmene 4 menn og 1 kvinne.
- Tilsynsrådet for kriminalomsorgen region nord har 4 kvinner og 2 menn blant medlemmene. Også blant varamedlemmene er det en kjønnsmessig ubalanse idet det er 2 kvinner og 4 menn.
- Rådet for taushetsplikt og forskning har 3 menn og 1 kvinne.
- Det interdepartementale polarutvalg har 13 medlemmer, hvorav 9 menn og 4 kvinner. Utvalgets 13 varamedlemmer er heller ikke i samsvar med § 21 med en fordeling på 10 menn og 3 kvinner.
- Styret for politihøgskolen har blant 11 varamedlemmer 8 menn og 3 kvinner.
- Den faste undersøkelseskommisjon for visse ulykker innen fiskeflåten har bare menn blant kommisjonens 5 varamedlemmer.
- Konkursrådet har 6 medlemmer, hvorav 4 menn og 2 kvinner.
- Stortingets billighetserstatningsutvalg har 4 menn og 2 kvinner i gruppen på 6 varamedlemmer.
- Datakrimutvalget består av 2 menn og 4 kvinner.

Kommentar fra departementet til Organbasen for 2007:

- Tilsynsrådene for kriminalomsorg, samt rådet for taushetsplikt er under gjenoppnevning i 2009.
- Den faste undersøkelseskommisjon for visse ulykker innen fiskeflåten ble nedlagt i 2008.
- Konkursrådet har pr 2008 7 medlemmer, henholdsvis 4 menn og 3 kvinner.
- Stortingens billighetserstatningsutvalg er omorganisert og oppdelt i tre underutvalg. Utvalg 1 består av 3 menn og 1 kvinne, med hhv 1 mann og en kvinne som varamedlem. Utvalg nr 2 består av en mann og 3 kvinner. 1 mann og 1 kvinne er varamedlemmer. Utvalg nr 3 består av 1 mann og 3 kvinner.
- Datakrimutvalget er avsluttet.

Helse – og omsorgsdepartementet:

HODs utvalg som ikke oppfyller kravene i likestillingsloven § 21 i forhold til kjønns sammensetning for 2007 er:

- Beredskapsrådet for landets helsestell har 7 menn. Ingen kvinner. Mangler 3 kvinner
- Avregningsutvalgets 6 medlemmer består av 1 kvinne og 5 menn. Mangler 2 kvinner.
- Kontrollkommisjonen for Nordlandssykehuset, Bodø psykiatri består av 3 menn og 1 kvinne. Mangler en kvinne.
- Kontrollkommisjonen for Vest-Agder sentralsykehus, psykiatrisk storavdeling består av 8 menn og 3 kvinner. Mangler to kvinner
- Kontrollkommisjonen for psykisk helsevern i Nord-Rogaland består bare av menn både i forhold til kommisjonens 4 hovedmedlemmer og 4 varamedlemmer. Mangler 2 kvinner som hovedmedlemmer og to kvinner som varamedlemmer
- Kontrollkommisjonen for psykisk helsevern i Sør-Rogaland sørsektor består av 3 menn og 1 kvinne. Mangler en kvinne. Skulle være to av hvert kjønn.
- Kontrollkommisjonen for Vestfold har 3 menn og 1 kvinne som varamedlemmer. Mangler en kvinne. Skulle vært to av hvert kjønn.
- Kontrollkommisjon II forUllevål universitetssykehus består av 3 kvinner og 1 mann. Mangler en mann. Skulle vært to av hvert kjønn.
- Kontrollkommisjon for Sogn og Fjordane består av 3 menn og 1 kvinne, mens gruppen varamedlemmer består av 3 kvinner og 1 mann. Oppfyller kravene for kontrollkommisjonen som helhet, men mangler en kvinne som hovedmedlem og en mann som varamedlem.
- Kontrollkommisjonen for Helse Nordmøre og Romsdal HF består av 3 menn og 1 kvinne. En tilsvarende kjønnsfordeling har også gruppen varamedlemmer. Begge gruppene mangler en kvinne. Skulle vært to av hvert kjønn.
- Kontrollkommisjonen for psykisk helsevern i Telemark består av 3 kvinner og 1 mann, mens varamedlemmene er 3 menn og 1 kvinne. Oppfyller kravene for kontrollkommisjonen som helhet, men mangler en kvinne som hovedmedlem og en mann som varamedlem.
- Kontrollkommisjonen for Sør-Trøndelag består av 4 kvinner og 2 menn, mens varamedlemgruppen har 3 kvinner og 1 mann. Mangler 1 mann i hovedgruppen (skulle ha vært 3 av hvert kjønn) og 1 mann i gruppen varamedlemmer.
- I kontrollkommisjonen for Gjøvik, Toten og Hadeland utgjør gruppen varamedlemmer 3 menn og 1 kvinne. Mangler en kvinne.
- Kontrollkommisjonen for Helgeland har 4 menn og 2 kvinner, og bare 2 kvinner blant vararepresentantene. Oppfyller kravene for kontrollkommisjonen som helhet, men mangler en kvinne som hovedmedlem og en mann som varamedlem.

-
- Kontrollkommissjonen for sykehuset Levanger har 5 menn og 1 kvinne blant hovedmedlemmene, og 3 kvinner blant varamedlemmene. Oppfyller kravene for kontrollkommissjonen som helhet, men mangler en 2 kvinner som hovedmedlem og en mann som varamedlem.
 - Kontrollkommissjonen for Oslo hospital og Lovisenberg sykehus har 4 kvinner og 1 mann. Mangler en mann. Skulle ha være en 3-2 fordeling.
 - Kontrollkommissjonen for Blakstad sykehus og Asker- og Bærumklinikken har 3 menn og 1 kvinne. Mangler en kvinne.
 - Kontrollkommissjonen for Akershus område I har 3 kvinner og 1 mann blant varamedlemmene. Gruppen varamedlemmer mangler en mann. Skulle ha være 2 av hvert kjønn.
 - Kontrollkommissjon I for Østfold har 3 menn og 1 kvinne, samt 4 menn og 1 kvinne blant varamedlemmene. Mangler en kvinne som hovedmedlem og en kvinne som varamedlem.
 - Kontrollkommissjonen for Universitetssykehuset Nord-Norge HF allmenn- og spesialpsykiatrisk avd og psyk. Senter for Tromsø og Karlsøy har 4 menn og 1 kvinne blant varamedlemmene. Mangler en kvinne.
 - Kontrollkommissjonen for Østfold har 4 menn og 1 kvinne. Mangler en kvinne.
 - Kontrollkommissjonen for Akershus område II har 3 menn som varamedlemmer. Mangler en kvinne.
 - Kontrollkommissjon III for Dikemark sykehus har 3 kvinner og 1 mann både i gruppen hovedmedlemmer og i gruppen varamedlemmer. Hver av gruppene mangler en mann.
 - Kontrollkommissjon I for Aker universitetssykehus har 3 kvinner og 1 mann. Mangler en mann.
 - Kontrollkommissjonen for psykisk helsevern for barn og ungdom har 4 kvinner i gruppen varamedlemmer. Mangler 2 menn.
 - Kontrollkommissjon I for Ullevål sykehus har 4 kvinner og 1 mann blant gruppen hovedmedlemmer. Mangler en mann.
 - Kontrollkommissjon for Sanderud sykehus har 5 menn og 1 kvinne. Mangler 2 kvinner.
 - Kontrollkommissjonen for Øst-Hedmark har 3 menn og 1 kvinne. Mangler en kvinne.
 - Kontrollkommissjonen for Buskerud sentralsykehus, Psykiatrisk avd Lier har 4 kvinner som varamedlemmer. Mangler 2 menn som varamedlemmer.
 - Kontrollkommissjonen for Nedre Buskerud har 3 kvinner og 1 mann. Mangler en mann.

- Kontrollkommisjonen for Øvre Buskerud har 3 mannlige medlemmer. Av varamedlemmene er det 1 kvinne og 4 menn. Mangler en kvinne blant hovedmedlemmene og en kvinne blant varamedlemmene.
- Kontrollkommisjonen for psykiatrisk spesialisthelsetjeneste - fylkesavdeling Tønsberg og Granli har 3 menn og 1 kvinne. Mangler en kvinne.
- Kontrollkommisjonen for Vest-Agder har 4 kvinner og 1 mann. Mangler en mann.
- Kontrollkommisjonen for Haukeland sykehus har 3 menn og 1 kvinne både i gruppen hovedmedlemmer og i gruppen varamedlemmer. I begge gruppene mangler en kvinne.
- Kontrollkommisjonen for Sunnhordland har 3 menn og 1 kvinne. Mangler en kvinne.
- Kontrollkommisjonen for Hardanger og Voss har blant varamedlemmene 3 menn og 1 kvinne. Mangler en kvinne.
- Kontrollkommisjonen for Nordmøre og Romsdal har blant varamedlemmene 3 menn og 1 kvinne. Mangler en kvinne.
- Kontrollkommisjonen for Sunnmøre har 3 menn og 1 kvinne blant varamedlemmene. Mangler en kvinne.
- Kontrollkommisjon for Salten har 3 menn og 1 kvinner som varamedlemmer. Mangler en kvinne som varamedlem.
- Kontrollkommisjonen for Ofoten har 4 menn blant hovedmedlemmene og 3 menn og 1 kvinne blant varamedlemmene. Mangler 2 kvinner blant hovedmedlemmene og en kvinne blant varamedlemmene.
- Kontrollkommisjonen for Lofoten og Vesterålen har 4 menn og 2 kvinner. Mangler 1 kvinne, det skulle ha vært 3 av hvert kjønn.
- Kontrollkommisjonen for Troms har 4 kvinner og 1 mann. Mangler en mann. Kjønnsfordelingen skulle ha vært 3-2.
- Kontrollkommisjonen for Vest- og Midt-Finnmark har 4 menn og 2 kvinner. Mangler en kvinne.
- Disposasjons- og klagenemnda for behandling i utlandet har 6 kvinner og 2 menn i gruppen varamedlemmer. Mangler 1 mann.
- Pasientklagenemnda har av 7 varamedlemmer 2 kvinner og 5 menn. Mangler en kvinne.
- Nasjonalt råd for spesialistutdanning av leger og legefordeling har 19 medlemmer, hvorav 12 menn og 7 kvinner. Mangler en kvinne.
- A/S Vinmonopolets bedriftsforsamling har av 25 varamedlemmer 9 menn og 16 kvinner. Mangler en mann som varamedlem. 10 medlemmer er 40 % av 25 medlemmer totalt.
- Bivirkningsnemnda har 3 menn og 1 kvinne som varamedlemmer. Mangler en kvinne som varamedlem.

- I Nasjonal komite for beredskap mot pandemisk influensa er komiteens 3 varamedlemmer menn. Mangler en kvinne.
- Faggruppen for hygiene/ smittestoff har 9 menn og 3 kvinner. Mangler to kvinner.
- Faggruppen for plantevernmidler har 6 menn og 3 kvinner. Mangler en kvinne.
- Faggruppen for ernæring (human), dietetiske produkter, ny mat og allergi består av 2 menn og 6 kvinner. Mangler 1 mann.
- Faggruppen for dyrehelse og dyrevelferd består av 9 menn og 2 kvinner. Mangler 2 kvinner.
- Nasjonalt råd for tobakksforebygging 2003-2007 besto av 4 menn og 8 kvinner. Mangler en mann. I en gruppe på 12 medlemmer må det være minst 5 av samme kjønn.

Kommentar fra departementet til Organbasen for 2007:

I henhold til liste datert 15.01.09 fra Helsedirektoratet har det skjedd endringer i følgende kontrollkommisjoner:

- Kontrollkommisjonen for Nordlandssykehuset, Bodø psykiatri består av 8 medlemmer, 5 menn og 3 kvinner, begge varaene er kvinner. Kjønnfordelingen på faste medlemmer er slik departementet ser det innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Vest-Agder sentralsykehus, psykiatrisk storavdeling består av 10 medlemmer, 7 menn, 3 kvinner. 1 vara er kvinne.
- Kontrollkommisjonen for psykisk helsevern i Nord-Rogaland består av 10 medlemmer, 8 menn, 2 kvinner. 2 av 4 vara er kvinner. Kjønnfordelingen på varamedlemmer er innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for psykisk helsevern i Sør-Rogaland sørsektor består av 8 medlemmer, 5 menn, 3 kvinner. 1 vara er kvinne. Kjønnfordelingen på faste medlemmer er slik departementet ser det innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Vestfold består av 8 medlemmer, 5 menn, 3 kvinner. 1 vara er kvinne. Kjønnfordelingen på faste medlemmer er slik departementet ser det innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjon II for Ullevål universitetssykehus består av 8 medlemmer. 5 menn, 3 kvinner. Begge vara er kvinner. Kjønnfordelingen på faste medlemmer er slik departementet ser det innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjon for Sogn og Fjordane består av 8 medlemmer. 3 menn, 5 kvinner. Begge vara er kvinner. Kjønnfordelingen på faste medlemmer er slik departementet ser det innenfor lovens krav.

- Kontrollkommisjonen for Helse Nordmøre og Romsdal HF består av 8 medlemmer, 5 menn, 3 kvinner. Begge vara er kvinner. Kjønnsfordelingen på faste medlemmer er slik departementet ser det innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for psykisk helsevern i Telemark består av 9 medlemmer, 4 menn, 5 kvinner. Begge vara er kvinner. Lederen er kvinne. Kjønnsfordelingen på faste medlemmer er slik departementet ser det innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Sør-Trøndelag består av 8 medlemmer, 3 menn, 5 kvinner. Begge vara er kvinner. Leder og nestleder er kvinner. Kjønnsfordelingen på faste medlemmer er slik departementet ser det innenfor lovens krav.
- I kontrollkommisjonen for Gjøvik, Toten og Hadeland består kommisjonen av 8 medlemmer, 5 menn, 3 kvinner. Ingen vara er kvinne. Kjønnsfordelingen på faste medlemmer er slik departementet ser det innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Helgeland har 8 medlemmer. 4 menn, 4 kvinner. 1 vara er kvinne. Kjønnsfordelingen på faste medlemmer er slik departementet ser det innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for sykehuset Levanger består av 8 medlemmer, 4 menn, 4 kvinner. Begge vara er kvinner. Kjønnsfordelingen på faste medlemmer er slik departementet ser det innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Oslo hospital og Lovisenberg sykehus består av 8 medlemmer, 2 menn, 6 kvinner. Begge vara er kvinner. Leder og nestleder er kvinne.
- Kontrollkommisjonen for Blakstad sykehus og Asker- og Bærumklinikken har 8 medlemmer. 4 menn, 4 kvinner. 1 vara som er kvinne. Kjønnsfordelingen på faste medlemmer er slik departementet ser det innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Akershus område I består av 9 medlemmer. 5 menn, 4 kvinner. 1 vara er kvinne. Kjønnsfordelingen på faste medlemmer er slik departementet ser det innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjon I for Østfold består av 8 medlemmer, 4 menn, 4 kvinner. Begge varaene er kvinner. Kjønnsfordelingen på faste medlemmer er slik departementet ser det innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Østfold har 8 medlemmer. 4 menn, 4 kvinner. 1 vara er kvinne. Kjønnsfordelingen på faste medlemmer er slik departementet ser det innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Akershus område II består av 9 medlemmer. 2 menn, 7 kvinner. Alle 3 vara er kvinner.

- Kontrollkommisjon III for Dikemark sykehus har 9 medlemmer. 3 menn, 6 kvinner. Leder og nestleder er kvinner. 2 av 3 vara er kvinner.
- Kontrollkommisjon I for Aker universitetssykehus består kommisjonen av 10 medlemmer, 3 menn, 7 kvinner. Leder og nestleder er kvinner. Alle 3 vara er kvinner.
- Kontrollkommisjonen for psykisk helsevern består av 8 medlemmer, 6 menn, 2 kvinner. 1 vara er kvinne.
- Kontrollkommisjon I for Ullevål sykehus har 10 medlemmer. 6 menn, 4 kvinner. Leder og nestleder er kvinner. Ingen varaer er kvinne. Kjønnfordelingen på faste medlemmer er slik departementet ser det innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjon for Sanderud sykehus har 8 medlemmer. 3 menn, 5 kvinner. Nestleder er kvinne. Begge vara er kvinner. Kjønnfordelingen på faste medlemmer er slik departementet ser det innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Øst-Hedmark har 8 medlemmer, 6 menn, 2 kvinner. 1 av 2 vara er kvinne.
- Kontrollkommisjonen for Buskerud sentralsykehus, Psykiatrisk avd Lier består kommisjonen av 9 medlemmer. 3 menn, 6 kvinner. Leder og nestleder er kvinner. 2 av 4 vara er kvinner. Kjønnfordelingen på varamedlemmene er innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Øvre Buskerud består av 7 medlemmer, 5 menn, 2 kvinner. Nestleder er kvinne. 0 vara er kvinne.
- Kontrollkommisjonen for psykiatrisk spesialisthelsetjeneste - fylkesavdeling Tønsberg og Granli har 8 medlemmer. 4 menn, 4 kvinner. Begge vara er kvinner. Kjønnfordelingen på faste medlemmer er innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Vest-Agder har 8 medlemmer. 2 menn, 6 kvinner. Nestleder er kvinne. 1 av 2 vara er kvinne. Kjønnfordelingen på varamedlemmene er innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Haukeland sykehus har 8 medlemmer. 3 menn, 5 kvinner. Leder og nestleder er kvinner. 1 av 2 vara er kvinner. Kjønnfordelingen på faste- og varamedlemmer er slik departementet vurderer det innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Sunnhordland har 8 medlemmer, 5 menn, 3 kvinner. Begge vara er kvinner. Kjønnfordelingen på faste medlemmer er innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Hardanger og Voss har 8 medlemmer, 3 menn, 5 kvinner. Begge vara er kvinner. Kjønnfordelingen på faste medlemmer er innenfor lovens krav.

- Kontrollkommisjonen for Nordmøre og Romsdal består av 8 medlemmer, 5 menn, 3 kvinner. Begge vara er kvinner. Kjønnsfordelingen på faste medlemmer er innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Sunnmøre har 7 medlemmer, 4 menn, 3 kvinner. Nestleder er kvinne. 0 vara er kvinne. Kjønnsfordelingen på faste medlemmer er innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjon for Salten har 8 medlemmer. 3 menn, 5 kvinner. Nestleder er kvinne. Begge vara er kvinner. Kjønnsfordelingen på faste medlemmer er innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Ofoten har 8 medlemmer, 5 menn, 3 kvinner. Nestleder er kvinne. 1 av 2 vara er kvinne. Kjønnsfordelingen på faste medlemmer er innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Lofoten og Vesterålen 8 medlemmer, 5 menn, 3 kvinner. Begge vara er kvinner. Kjønnsfordelingen på faste medlemmer er innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Troms består av 8 medlemmer, 4 menn, 4 kvinner. Nestleder er kvinne. 1 av 3 vara er kvinne. Kjønnsfordelingen på faste- og varamedlemmer er innenfor lovens krav.
- Kontrollkommisjonen for Vest- og Midt-Finnmark har 7 medlemmer. 3 menn, 4 kvinner. Nestleder er kvinne. Begge vara er kvinner. Kjønnsfordelingen på faste medlemmer er innenfor lovens krav.

For øvrige styrer mv har følgende endringer skjedd som innebærer at likestillingsloven følges:

- Dispensasjons- og klagenemnda for behandling har 6 menn og 10 kvinner.
- Pasientklagenemnda har 15 varamedlemmer, av disse 7 kvinner og 8 menn.
- Ny bedriftsforsamling ble valgt i A/S Vinmonopolet i 2008. Av 14 medlemmer er 8 kvinner og 6 menn. Av de 11 varamedlemmene som oppnevnes som ansatte-representanter er 6 kvinner og 5 menn.
- Faggruppen for hygiene/ smittestoff har 9 menn og 2 kvinner.
- Nasjonalt råd for tobakksforebygging for perioden 2008 – 2011 består av 10 medlemmer hvorav det er 5 kvinner og 5 menn.

Kommunal- og regionaldepartementet

KRDs utvalg som ikke oppfyller likestillingslovens § 21 for 2007 er:

- Husbankens hovedstyre har 3 kvinner og en mann i gruppen varamedlemmer. Mangler en mann.

- Overskjønnsnemnda etter inndelingsloven har tre kvinnelige hovedmedlemmer, ingen menn. Mangler en mann.

Kommentar fra departementet til Organbasen for 2007:

- Husbankens hovedstyre har nå fem medlemmer og fem varamedlemmer. Blant varamedlemmene er det tre kvinner og to menn.

Kultur- og kirkedepartementet

Kultur- og kirkedepartementets utvalg som ikke oppfyller likestillingsloven for 2007 er:

- Bunad- og folkedraktrådet har 2 kvinnelige varamedlemmer. Her skulle det ha vært ett mannlig og ett kvinnelig medlem.
- Klagenemnda for stedsnavnsaker har 3 kvinner og 1 mann. Her skulle det ha vært en mann til slik av det ble to av hvert kjønn.
- Fond for lyd og bilde – Styre har 5 kvinner og 2 menn. Her mangler det en mann, slik at fordelingen ville ha blitt 4-3.
- Arkeologisk museum i Stavanger har 5 kvinner og 2 menn. Det er 6 kvinner og 2 menn blant varamedlemmene. Det mangler en mann blant hovedmedlemmene og 2 menn blant varamedlemmene.
- Styret for norsk lokalhistorisk institutt har 4 menn og 1 kvinne blant varamedlemmene. Det mangler en kvinne blant varamedlemmene.
- Styret for Riksteatret har 3 kvinner og 1 mann blant varamedlemmene. Det mangler en mann blant varamedlemmene.
- I Kontaktutvalget mellom dagspressen og staten sitter det 6 menn og 2 kvinner. Det mangler 2 kvinner ettersom utvalget burde ha hatt 4 av hvert kjønn.
- I styret for Det praktisk-teologiske seminar er det 6 menn og 3 kvinner. Blant varamedlemmene er det 3 menn og 5 kvinner. Blant hovedmedlemmene mangler det en kvinne.

Kommentar fra departementet til Organbasen for 2007:

- Bunad- og folkedraktrådet har fra og med 2008 5 styremedlemmer, hvorav 3 kvinner og 2 menn, og 2 varamedlemmer, hvorav 1 kvinne og 1 mann. Likestillingslovens krav er dermed oppfylt.
- Klagenemnda for stedsnavnsaker: Iflg. forskrift til stedsnavnloven skal klagenemnda til stedsnavnsaker sammensettes slik:
Ved behandling av norske stedsnavn: Leder med dommerkompetanse, fast medlem oppnevnt på fritt grunnlag, bokmålsmedlem og nynorskmedlem. I 2007-sammensetningen gir dette 2 menn og 2 kvinner (vara 2 menn og 2 kvinner). I

2008-sammensetningen gir det også 2 menn og 2 kvinner (vara 2 menn og 2 kvinner).

Ved behandling av samiske stedsnavn: Leder med dommerkompetanse, fast medlem oppnevnt på fritt grunnlag og samisk sakkyndig. I 2007-sammensetningen gir dette 3 kvinner (vara 1 mann og 1 kvinne). I 2008-sammensetningen gir det også 3 kvinner (vara 1 mann og 1 kvinne).

Ved behandling av kvenske stedsnavn: Leder med dommerkompetanse, fast medlem oppnevnt på fritt grunnlag og kvensk sakkyndig. I 2007-sammensetningen gir dette 3 kvinner (vara 1 mann og 1 kvinne). I 2008-sammensetningen gir det også 3 kvinner (vara 1 mann og 1 kvinne). Det er altså kun ved behandlingen av samiske og kvenske stedsnavn at likestillingskravet ikke er oppfylt. Dette skyldes den kompliserte sammensetningen av nemnda i de ulike formene samt at det til dels er svært få som kan ta på seg jobben som kvensk og samisk sakkyndig, jf. unntaksmuligheten i § 21 2. ledd.

- Arkeologisk museum i Stavanger er opphørt som statlig virksomhet under KKD. Museet er overført til KD fra 1.1.2009 og er nå universitetsmuseum under Universitetet i Stavanger. Styret for AmS er dermed opphørt.
- Styret for Riksteatret har syv medlemmer med vararepresentanter i følge § 3 i Lov om Riksteatret av 1948. To av medlemmene med vararepresentanter blir oppnevnt etter forslag fra de ansatte. Blant vararepresentantene oppnevnt etter forslag fra de ansatte er det to kvinner og ingen menn. Dette gir følgende kjønnsfordeling av vararepresentantene: tre kvinner og en mann. Ved neste styreoppnevning fra 01.01.2011 vil departementet be om at de ansatte i sitt forslag til styre- og vararepresentanter tar hensyn til likestillingslovens krav om representasjon av begge kjønn.
- Kontaktutvalget mellom dagspressen og staten er foreløpig ikke nedlagt, men har ikke vært i funksjon på flere år. Utvalget tas ut av Fornyings- og administrasjonsdepartementets Organbase ved oppdateringen for 2008.
- Styret for Det praktisk-teologiske seminar oppnevnes av departementet i medhold av forskrift 26. juni 1988 etter forslag fra de ulike instanser. I følge forskriften for seminaret har to av hovedmedlemmene av styret ikke stemmerett. I det nåværende styret er begge disse menn. Av hovedmedlemmer med stemmerett er det således tre kvinner og fire menn. To studentrepresentanter og deres varamedlemmer velges blant studentene og vil variere i løpet av styrets funksjonstid ettersom

studentene fratrer når de avslutter det studium de er representant fra. Kjønnssammensetningen vil dermed kunne bli påvirket av dette. Det vil derfor i praksis være vanskelig for departementet å ha innvirkning på kjønnsfordelingen når det gjelder studentrepresentantene. Bare en av disse har stemmerett i styret.

Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet har 66 faste og 4 midlertidige utvalg i 2007, totalt 70 utvalg. Av disse var 18 ikke i samsvar med § 21.

Kunnskapsdepartementets utvalg for 2007 som ikke er i samsvar med § 21 er:

- Styret for Vox – Nasjonalt senter for læring i arbeidslivet har 6 medlemmer hvorav 4 menn og 2 kvinner. Det skulle vært minst 3 av hvert kjønn. Mangler en kvinne.
- Hovedstyret for Norges Forskningsråd har 4 varamedlemmer hvorav 3 kvinner og 1 mann. Det skulle vært 2 av hvert kjønn. Mangler en mann.
- Styret for Longyearbyen skole har 6 medlemmer hvorav 4 kvinner og 2 menn. Det skulle vært 3 av hvert kjønn. Det samme gjelder varamedlemmene hvor 4 av 6 er kvinner. Her mangler det en mann som hovedmedlem og en mann som varamedlem.
- Styret for de samiske videregående skolene har 9 medlemmer hvorav 6 kvinner og 3 menn. Det skulle vært minst 4 av hvert kjønn. Det er fem varamedlemmer som alle er kvinner. Det skulle vært minst 2 av hvert kjønn. Det mangler en mann som hovedmedlem og 2 menn som varamedlemmer.
- Bibsys har 6 medlemmer hvorav 4 kvinner og 2 menn. Det skulle vært minst 3 av hvert kjønn. Mangler en mann.
- Styret for Artsdatabanken har 7 varamedlemmer hvorav 5 menn og 2 kvinner. Det skulle vært minst 3 av hvert kjønn. Mangler en kvinne.
- Styret for Universitetet for miljø- og biovitenskap har 16 medlemmer hvorav 6 menn og 10 kvinner, som utgjør en mannsandel på 38 %. Det skulle vært minst 40 % av hvert kjønn. Det er 9 varamedlemmer hvorav 6 menn og 3 kvinner. Det skulle vært minst 4 av hvert kjønn. Mangler ett mannlige hovedmedlem og et kvinnelig varamedlem.
- Styret for Høgskolen i Buskerud har 21 medlemmer hvorav 13 kvinner og 8 menn, noe som utgjør en mannsandel på 38 %. Begge kjønn skulle vært representert med minst 40 %. Mangler en mann.

- Styret for Høgskolen i Molde har 12 medlemmer hvorav 8 kvinner og fire menn. Det utgjør en mannsandel på 33 %. Det skulle vært minst 40 % av hvert kjønn. Det mangler en mann.
- Styret for Norges Musikkhøgskole har 11 varamedlemmer hvorav 7 kvinner og 4 menn. Det utgjør en mannsandel på 36 %. Det skulle vært minst 40 % av hvert kjønn. Det mangler en mann.
- Styret for Arkitektur- og designhøgskolen har 11 varamedlemmer hvorav 7 menn og 4 kvinner. Det tilsvarer en kvinneandel på 36 %, hvor det skulle vært minst 40 % av hvert kjønn. Mangler en kvinne.
- Styret for Norges Idrettshøgskole har 2 varamedlemmer hvorav begge er kvinner. Det skulle vært en representant av hvert kjønn. Mangler en mann.
- Styret for Høgskolen i Oslo har 11 medlemmer hvorav 7 kvinner og 4 menn. Det tilsvarer en mannsandel på 36 %, hvor det skulle ha vært minst 40 % av hvert kjønn. Mangler en mann.
- Styret for Høgskolen i Lillehammer har 15 medlemmer hvorav 10 menn og 5 kvinner, noe som tilsvarer en kvinneandel på 33 %. Det skulle vært minst 40 % av hvert kjønn. Mangler en kvinne.
- Styret for Høgskolen i Volda har 9 varamedlemmer, hvorav 6 kvinner og 3 menn. Det skulle vært minst 4 av hvert kjønn. Mangler en mann.
- Styret for Høgskolen i Akershus har 11 varamedlemmer hvorav 8 kvinner og 3 menn. Det gir en mannsandel på 27 %. Det skulle vært minst 40 % av hvert kjønn. Mangler 2 menn.
- Styret for Universitetet i Stavanger har 10 medlemmer hvorav 3 menn og 7 kvinner, noe som tilsvarer en mannsandel på 30 %. Det skulle vært minst 40 % av hvert kjønn. Mangler en mann.
- NOKUT har 11 medlemmer hvorav 7 kvinner og 4 menn. Det tilsvarer en mannsandel på 36 %, hvor det skulle vært minst 40 % av hvert kjønn. Det er 4 varamedlemmer hvorav 3 menn og 1 kvinne. Det skulle vært 2 av hvert kjønn. Mangler en mann som hovedmedlem og en kvinne som varamedlem.

Kommentar fra departementet til Organbasen for 2007:

- Styret for Vox ble nedlagt 1.6.2006.
- Hovedstyret for Norges Forskningsråd: Fra 1. januar 2009 er de ansattes representant en mann og hans varamedlem er en kvinne. Etter dette har hovedstyret tre varamedlemmer, to kvinner og en mann.
- Styret for Longyearbyen skole opphørte 31.12.2006 ved overføring av skolen til Longyearbyen lokalstyre.

Generelt om øverste styre ved universiteter og høyskoler

Ved valg til øverste styre ved universiteter og høyskoler utgjør ansatte i undervisnings- og forskerstillinger, ansatte i tekniske og administrative stillinger og studentene tre forskjellige valgkretser som hver velger sine representanter. I tillegg oppnevner departementet eksterne styremedlemmer. På bakgrunn av dette skal ikke likestillingsloven § 21 gjelde for styret som helhet, men innen den enkelte valgkrets. Dette følger av universitets- og høyskoleloven § 9-4 åttende ledd som lyder:

”Kravene i likestillingsloven § 21 om representasjon av begge kjønn skal være oppfylt innen den enkelte valgkrets.”

Nedenfor følger en oversikt over de relevante styrene for universiteter og høyskoler:

- Bibsys (oppnevnt 2007 – 2011): Det følger av vedtektene § 3 at styret skal ha seks medlemmer, hvorav fem medlemmer oppnevnes av Kunnskapsdepartementet, ett medlem velges av og blant de tilsatte i BIBSYS. Det følger videre at medlem og varamedlem blant de tilsatte skal ha ulikt kjønn. KD har oppnevnt to mannlige og tre kvinnelige styremedlemmer, og et kvinnelig og et mannlige varamedlem. De ansatte har oppnevnt kvinnelig styremedlem og mannlige varamedlem. Departementet anser dette å være i tråd med kravet til kjønnsbalanse.
- Artsdatabanken (oppnevnt 2008 – 2012): KD oppnevner seks medlemmer og varamedlemmer til styret, de ansatte velger ett medlem og varamedlem. KD oppnevnte fra 1. januar 2008 et styre med tre kvinnelige og tre mannlige styremedlemmer og varamedlemmer. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse.
- Universitetet for miljø- og biovitenskap (oppnevnt 2005 – 2009): KD har oppnevnt fire styremedlemmer, hvorav to menn og to kvinner, og tre varamedlemmer, hvorav en kvinne og to menn, til styret for UMB. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse. Styret har fem medlemmer valgt av de ansatte, hvorav to menn og tre kvinner. Studentene har valgt en av hvert kjønn. Styret har fire varamedlemmer valgt av de ansatte, hvorav tre menn og en kvinne. Studentene har valgt en av hvert kjønn.
- Høgskolen i Buskerud (oppnevnt 2005 – 2009): KD har oppnevnt fire styremedlemmer, to av hvert kjønn. KD har oppnevnt tre varamedlemmer, to menn og en kvinne. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse. De ansatte har valgt fem medlemmer, to menn og tre kvinner. De ansatte har valgt fem varamedlemmer, to menn og tre kvinner. Studentene har valgt to medlemmer, ett av hvert kjønn, og to varamedlemmer, ett av hvert kjønn. Depar-

tementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse, jf. også over.

- Høgskolen i Molde (oppnevnt 2005 – 2009): KD har oppnevnt fire styremedlemmer, to av hvert kjønn. KD har oppnevnt tre varamedlemmer, en mann og to kvinner. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse. De ansatte har valgt fem styremedlemmer, to menn og tre kvinner. De ansatte har valgt tre varamedlemmer, en mann og to kvinner. Studentene har valgt to medlemmer og to varamedlemmer, henholdsvis ett av hvert kjønn. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse, jf. også over.
- Norges musikkhøgskole (oppnevnt 2006 – 2009): KD har oppnevnt fire styremedlemmer, to av hvert kjønn. KD har oppnevnt tre varamedlemmer, to menn og en kvinne. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse. De ansatte har valgt fem styremedlemmer, tre menn og to kvinner. De ansatte har valgt fem varamedlemmer, to menn og tre kvinner. Studentene har valgt to styremedlemmer og to varamedlemmer, henholdsvis ett av hvert kjønn. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse, jf. også over.
- Arkitektur- og designhøgskolen (2005 – 2009): KD har oppnevnt fire styremedlemmer, to av hvert kjønn. KD har oppnevnt tre varamedlemmer, en mann og to kvinner. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse. De ansatte har valgt fem medlemmer, hvorav tre menn og to kvinner. De ansatte har valgt fem varamedlemmer, hvorav to menn og tre kvinner. Studentene har valgt to styremedlemmer, begge menn.
- Norges idrettshøgskole (oppnevnt 2005 – 2009): KD har oppnevnt fire medlemmer, to av hvert kjønn. KD har oppnevnt tre varamedlemmer, to menn og en kvinne. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse. De ansatte har valgt fem medlemmer, hvorav to menn og tre kvinner. De ansatte har valgt to varamedlemmer, ett av hvert kjønn. Studentene har valgt to medlemmer, etter av hvert kjønn. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse.
- Høgskolen i Oslo (oppnevnt 2005 – 2009): KD har oppnevnt fire medlemmer, to av hvert kjønn. KD har oppnevnt tre varamedlemmer, en mann og to kvinner. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse. De ansatte har valgt fem medlemmer, hvorav en mann og fire kvinner. De ansatte har valgt fire varamedlemmer, hvorav tre menn og en kvinne. Studentene har valgt to medlemmer, ett av hvert kjønn.

- Høgskolen i Lillehammer (oppnevnt 2005 – 2009): KD har oppnevnt fire medlemmer, to av hvert kjønn. KD har oppnevnt tre varamedlemmer, hvorav en mann og to kvinner. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse. De ansatte har valgt fem medlemmer, hvorav to menn og tre kvinner. Studentene har valgt to medlemmer, ett av hvert kjønn. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse.
- Høgskolen i Volda (oppnevnt 2005 – 2009): KD har oppnevnt fire medlemmer, to av hvert kjønn. KD har oppnevnt tre varamedlemmer, en mann og to kvinner. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse. De ansatte har valgt fem medlemmer, tre menn og to kvinner. De ansatte har valgt tre varamedlemmer, en mann og to kvinner. Studentene har valgt to medlemmer og to varamedlemmer, henholdsvis ett av hvert kjønn. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse.
- Høgskolen i Akershus (oppnevnt 2005 – 2009): KD har oppnevnt fire medlemmer, to av hvert kjønn. KD har oppnevnt tre varamedlemmer, en mann og to kvinner. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse. De ansatte har valgt fem medlemmer, to menn og tre kvinner. De ansatte har valgt ni varamedlemmer, tre menn og seks kvinner. Studentene har valgt to medlemmer, ett av hvert kjønn.
- Universitetet i Stavanger (oppnevnt 2005 – 2009): KD har oppnevnt fire medlemmer, to av hvert kjønn. KD har oppnevnt tre varamedlemmer, en mann og to kvinner. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse. De ansatte har valgt fem medlemmer, to menn og tre kvinner. De ansatte har valgt seks varamedlemmer, fire menn og to kvinner. Studentene har valgt to medlemmer, ett av hvert kjønn, og ett varamedlem.
- NOKUT: KD har oppnevnt åtte medlemmer, fire av hvert kjønn. KD har oppnevnt fire varamedlemmer, to av hvert kjønn. Departementet legger til grunn at dette ivaretar kravet til kjønnsbalanse.

Landbruks- og matdepartementet

Følgende utvalg oppnevnt av departementet fyller ikke likestillingslovens krav i henhold til Organbasen for 2007:

- Importrådet for landbruksvarer har 29 medlemmer hvorav 19 menn og 10 kvinner. Det tilsvarer en kvinneandel på 34 %, hvor det skulle ha vært minst 40 % av hvert kjønn. Rådet har 28 varamedlemmer hvorav 20 menn og 8 kvinner. Det utgjør en kvinneandel på 29 %, hvor det skulle ha vært minst 40 % av hvert kjønn. Her mangler det kvinner.

- Reindriftsstyret har 7 varamedlemmer hvorav 5 menn og 2 kvinner. Det skulle vært minst 3 av hvert kjønn. Her mangler det en kvinne.
- Styret for Norsk institutt for skog og landskap har 7 varamedlemmer hvorav 5 menn og 2 kvinner. Det skulle vært minst 3 av hvert kjønn. Her mangler det en kvinne.
- Styret for Skogtiltaksfondet har 7 medlemmer hvorav 5 menn og 2 kvinner. Det skulle vært minst 3 av hvert kjønn. Styret har 3 varamedlemmer som alle er menn. Begge kjønn skulle vært representert. Her mangler det ett kvinnelig hovedmedlem, og ett kvinnelig varamedlem.
- Naturskadefondets ankenemnd har 6 medlemmer hvorav 4 menn og 2 kvinner. Det skulle vært minst 3 av hvert kjønn. Nemnda har 4 varamedlemmer hvorav 3 menn og 1 kvinne. Det skulle vært 2 av hvert kjønn. Her mangler det ett kvinnelig hovedmedlem og ett kvinnelig varamedlem.
- Rådet for dyreetikk har 6 medlemmer hvorav 4 menn og 2 kvinner. Det skulle vært 3 av hvert kjønn. Her mangler det en kvinne.
- Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter har 6 varamedlemmer hvorav 4 kvinner og 2 menn. Det skulle vært 3 av hvert kjønn. Her mangler det en mann.

Kommentar fra departementet til Organbasen for 2007:

- Importrådet for landbruksvarer. Dette er et råd som i sin tid blei opprettet ved at sentrale aktører blei oppfordret til å utnevne medlemmer for å ivareta ulike næringspolitiske ståsteder inn i et rådgivende organ. Rådet har de siste årene hatt svært få møter og er pt et sovende organ. Rådet vurderes avvirket.
- Styret for Norsk institutt for skog og landskap. Etter oppnevning av 20.12.2007 består styret av 4 menn og 3 kvinner samt 1 mann og 1 kvinne som numeriske vararepresentanter
- Styret for skogtiltaksfondet. Det er Norges skogeierforbund som har hovedansvar for oppnevningene for dette fondet. Landbruks- og matdepartementet har kun ansvar for å oppnevne 2 av 7 medlemmer.
- Rådet for dyreetikk. Etter oppnevning av 22.09.2008 består rådet av 4 kvinner og 3 menn som faste medlemmer og 2 kvinner og 3 menn som varamedlemmer.
- Fondet for forskningsavgift på landbruksprodukter. I dette fondet var det i 2007 et mannlig varamedlem for lite. Dette forholdet er ved oppnevning med virkningstidspunkt fra 01.01.2009 rettet opp ved at det nå er 4 menn og 3 kvinner som faste medlemmer og 4 menn og 3 kvinner som varamedlemmer.

Miljøverndepartementet

Følgende utvalg oppnevnt av departementet fyller ikke likestillingslovens krav i henhold til Organbasen for 2007:

- Rovviltnemnd Region 7 har fire varamedlemmer hvorav 3 menn og 1 kvinne. Her skulle begge kjønn vært representert med 2 representanter hver.
- Rovviltnemnd Region 8 har tre varamedlemmer hvorav alle er menn. Her skulle begge kjønn vært representert.
- Kontaktutvalg for rovviltforvaltning har 15 hovedmedlemmer hvorav 3 kvinner, noe som utgjør 20 %.
- Rovviltnemnd Region 3 har seks medlemmer hvorav 2 kvinner. Det skulle vært 3 av hvert kjønn.
- Rovviltnemnd Region 5 har seks hovedmedlemmer hvorav 4 kvinner. Det skulle vært tre av hvert kjønn.

Kommentar fra departementet til Organbasen for 2007:

Nye nemnder er oppnevnt etter fylkestingsvalgene i 2007 som oppfyller likestillingslovens krav. Per desember 2007 har rovviltnemndene følgende sammensetning:

- Rovviltnemnd Region 7 har 5 medlemmer hvorav 2 menn og 3 kvinner. Det er 3 vararepresentanter, 2 menn og 1 kvinne.
- Rovviltnemnd Region 8 har 5 medlemmer, hhv 3 menn og 2 kvinner. Det er 3 varamedlemmer, med representasjon av begge kjønn.
- Rovviltnemnd Region 3 har 5 medlemmer hvorav 2 kvinner. Det er en vararepresentant av hvert kjønn.
- Rovviltnemnd Region 5 har 5 hovedmedlemmer hvorav 3 kvinner. Det er en vararepresentant av hvert kjønn.

Nærings- og handelsdepartementet

Følgende utvalg oppnevnt av departementet fyller ikke likestillingslovens krav i henhold til Organbasen for 2007:

- Ledelsen for bygg- og andelsberedskap (BA-ledelsen) har syv hovedmedlemmer hvor alle er menn. Begge kjønn skulle vært representert med minst 3 representanter hver. For varamedlemmene er situasjonen den samme; av syv medlemmer er alle syv menn.

- Rådet for matvareberedskap har fem hovedmedlemmer hvor alle er menn. Det skulle vært minst 2 av hvert kjønn.
- NORTRASHIP-ledelsen har syv hovedmedlemmer hvor alle er menn. Det skulle vært minst 3 av hvert kjønn. Blant fem varamedlemmer er en 1 kvinne. Her skulle det vært minst 2 av hvert kjønn.

Kommentar fra departementet til Organbasen for 2007:

- Ledelsen for bygg- og andelsberedskap (BA-ledelsen) er p.t. redusert fra 7 til 6 medlemmer, fortsatt alle menn. Begrunnelsen for at dette utvalget er mannsdominert er at det er vanskelig å finne kvinner som innehar posisjoner i bygg- og anleggsbedriftene som kvalifiserer til medlemskap i utvalget. De personene som er valgt er valgt i kraft av sin stilling i bedriftene. Det er personer som kan gi råd til myndighetene om hvorledes deres firma kan bidra til å håndtere en krise hvor det er behov for innsats fra bygg og anleggsbransjen. De må også kunne disponere firmaets ressurser hvis det skulle bli behov for det.
- Rådet for matvareberedskap er p.t. redusert fra 5 til 4 medlemmer og består nå av 3 menn og 1 kvinne.
- NORTRASHIP-ledelsen har fortsatt 7 medlemmer, alle menn. Antallet varamedlemmer er økt fra 5 til 7 og det er nå to kvinner blant disse.

For de to sistnevnte rådene fikk departementet ved opprettelsen i 2002 dispensasjon fra BFD til sammensetningen. Bakgrunnen var at medlemmer i rådene er logistikkansvarlige med utstrakte fullmakter i virksomhetene. De logistikkansvarlige er nesten uten unntak menn, noe som gjør det svært vanskelig å oppfylle krav til flere kvinner.

Olje- og energidepartementet

Følgende utvalg oppnevnt av departementet fyller ikke likestillingslovens krav i henhold til Organbasen for 2007:

- Styret for Petoro AS har fire varamedlemmer hvorav tre menn og en kvinne. Det skulle vært 2 av hvert kjønn. Her mangler en kvinne.
- Delegasjon til å føre forhandlinger med annen stat om felles utnyttelse av delelinjefelt og om rørledningstransport over delelinjen (Unitiserings- og rørledningsdelegasjonen) har 2 medlemmer hvor begge er menn. Det skulle vært ett medlem av hvert kjønn. Mangler en kvinne.
- Oljeberedskapsrådet har ni hovedmedlemmer hvorav 7 menn og 2 kvinner. Det skulle vært minst 4 medlemmer av hvert kjønn. Det er 6 varamedlemmer hvorav 4 menn og 2 kvinner. Her skulle det vært 3 av

hvert kjønn. Mangler to kvinner blant hovedmedlemmene og 1 kvinne blant varamedlemmene.

Kommentar fra departementet til Organbasen for 2007:

- Når det gjelder Petoro AS er oversikten i organbasen ikke oppdatert. De fire varamedlemmene er representert med 2 av hvert kjønn.

Samferdselsdepartementet

Følgende utvalg oppnevnt av departementet fyller ikke likestillingslovens krav i henhold til Organbasen for 2007:

- Sikkerhetsrådet for luftfarten har fire varamedlemmer, hvorav 2 kvinner og 4 menn. Det skulle ha vært 3 av hvert kjønn.

Kommentar fra departementet til Organbasen for 2007:

I samråd med Barne- og familiedepartementet ble det i 2004 avklart at observatørene i SFL skulle behandles som medlemmer iht likestillingsloven. Grunnen til at departementet kalte 2 av representantene med/vara for "observatører", hadde sammenheng med at det teoretisk sett kunne oppstå situasjoner som tilsa at det var behov for å utelukke dem fra møtet, dvs. ha et "rent" myndighetsmøte. Pr.dd. har det ikke vært behov for slike "rene" myndighetsmøter i regi av SFL. I 2004 ble medlemmene og observatørene oppnevnt for en 4 års periode, dvs. fram til 1. juni 2008. Det er følgelig 10 medlemmer og 10 varamedlemmer i SFL. Det har vært endringer i sammensetningen i denne 4 årsperioden, men departementet har hele tiden sørget for - ved oppnevningen - at det var minst 4 kvinner som var faste medlemmer/observatører og 4 kvinner som var varamedlemmer/varaobservatører.

Utenriksdepartementet

Følgende utvalg oppnevnt av departementet fyller ikke likestillingslovens krav i henhold til Organbasen for 2007:

- Aspirantnemnda for utenrikstjenesten har fem varamedlemmer hvor alle er kvinner. Det skulle vært minst 2 representanter av hvert kjønn. Mangler 2 menn.
- Rådet for internasjonal kultur og samfunnskontakt har åtte varamedlemmer hvor 2 er kvinner. Det skulle vært minst 3 av hvert kjønn. Mangler en kvinne.
- Havretts- og sjøgrenseutvalget har 11 medlemmer hvorav 4 kvinner og 7 menn. Det gir en kvinneandel på 37 %. Det skulle vært minst 40 % av hvert kjønn. Mangler en kvinne.

- Kontaktutvalg for internasjonal humanitærrett har 10 medlemmer hvorav 7 menn og 3 kvinner. Det gir en kvinneandel på 27 %, hvor det skulle vært minst 40 % av hvert kjønn. Mangler en kvinne.

Kommentar fra departementet til Organbasen for 2007:

- Aspirantnemnda for utenriksstjenesten består av 8 medlemmer og 8 varamedlemmer (og ikke bare 5 varamedlemmer som det står i den konkrete oversikten det vises til i Organbasen for 2007). Aspirantnemnda ledes av ekspedisjonssjefen i Avdeling for Kompetanse og Ressurser, leders vararepresentant er nestleder i avdelingen. Norad har som politikk at det alltid er leder for deres Personal og Administrasjonsavdeling som er deres medlem i nemnda. Øvrige medlemmer oppnevnes av den organisasjon de representerer. Det er mao ikke Utenriksdepartementet som velger ut medlemmene av nemnda. Det skjedde endringer blant medlemmene både i 2007 og 2008. De konkrete oppføringene i Organbasen i 2007 er ikke korrekte, bl.a. fordi medlemskap er knyttet til funksjon, og ved skifte i stillinger endres følgelig sammensetningen. For å få til en riktigere balanse menn/kvinner, ble det ved invitasjonen til å oppnevne nye medlemmer for 2007 og 2008 minnet om kravet til representasjon av kvinner i offentlige utvalg. Utnevning av ny nemnd for perioden 2009-2011 er under arbeid.
- Rådet for internasjonal kultur og samfunnskontakt opphørte f.o.m. 07.03.2007.
- Når det gjelder Havretts- og sjøgrenseutvalget, står avd.dir. Eikaas oppført i listen som medlem, noe som gir 11 medlemmer. Han skal imidlertid ikke være medlem, bare nestleder og vararepresentant for Fife. Dermed blir det 10 medlemmer, hvorav fire kvinner, og derved 40 % kvinneandel.
- Når det gjelder Kontaktutvalget for internasjonal humanitærrett (kontaktutvalget), er dette et ekspertorgan der medlemmene er oppnevnt på grunnlag av sin kompetanse innenfor fagområdet internasjonal humanitærrett. Det er et lite fagmiljø i Norge og i praksis ikke mange kandidater å velge mellom. Dette har medført at det ikke var mulig å oppfylle kravene i likestillingslovens § 21 fullt ut. Utvalget vil i løpet av kort tid skifte ut tre eller fire av medlemmene pga stillingsskifte, utestasjonering mv. Man vil bestrebe seg på at Likestillingslovens krav vil kunne oppfylles i forbindelse med utvelgelse av nye medlemmer.

Vedlegg 6 Spørreskjema med frekvensfordelinger

Det elektroniske spørreskjemaet hadde i alt 30 spørsmål. Her er noen slått sammen slik at det i alt er 28 spørsmål. Alle frekvensfordelinger i er vist i tabeller. Svarene på spørsmål med åpne svar (tekst) er ikke inkludert.

- 1) Departement
- 2) Kjønn
- 3) Alder
- 4) Likestillingsloven § 21 stiller bestemte krav om representasjon av begge kjønn når et offentlig organ oppnevner utvalg, styrer, råd m.v. På en skala fra 1 til 6 der 1 tilsvarer ”overhodet ikke kjent” og 6 tilsvarer ”svært godt kjent”: Hvor godt kjent er reglene i § 21 i departementet?

Alternativer	Verdi
1 (overhodet ikke kjent)	0
2	0
3	0
4	0
5	6
6 (svært godt kjent)	8
Total	14

- 5) Hvor kompliserte anser departementet at reglene i § 21 er? (På en skala fra 1 til 6 der 1 tilsvarer ”svært kompliserte” og 6 tilsvarer ”helt ukompliserte”):

Alternativer	Verdi
1 (svært kompliserte)	0
2	0
3	0
4	1
5	9
6 (helt ukompliserte)	4
Total	14

- 6) Anser departementet informasjonen det har fått om § 21 som tilstrekkelig for å praktisere reglene i § 21?

Alternativer	Verdi
Ja	12
Verken eller	2
Nei	0
Total	14

- 7) Dersom det er noe departementet ønsker mer informasjon om, vennligst kryss av og/eller spesifiser:

Alternativer	Verdi
Det materielle innholdet i reglene	0
Hvordan de skal praktiseres	1
Hvem som har ansvaret for at de etterleves	0
Unntaksadgangen (muligheten for å søke dispensasjon fra reglene)	3
Total	3

- 8) Annet, vennligst spesifiser under:
- 9) Hvor sentral anser departementet at § 21 er når utvalg m.v. skal oppnevnes? (På en skala fra 1 til 6 der 1 tilsvarer ”helt usentral” og 6 tilsvarer ”svært sentral”):

Alternativer	Verdi
1 (helt usentral)	0
2	0
3	0
4	1
5	7
6 (svært sentral)	6
Total	14

- 10) Nedenfor følger noen påstander vi gjerne vil at departementet skal ta stilling til. Hvor enig er departementet i følgende påstander:

”Det er problematisk å etterleve kravene § 21 stiller”:

Alternativer	Verdi
Helt uenig	2
Nokså uenig	3
Verken eller	3
Nokså enig	6
Helt enig	0
Total	14

”Reglene i § 21 følges strengere når hovedmedlemmer oppnevnes til utvalg m.v. sammenlignet med varamedlemmer”

Alternativer	Verdi
Helt uenig	2
Nokså uenig	5
Verken eller	4
Nokså enig	3
Helt enig	0
Total	14

”Reglene i § 21 følges strengere ved nyoppnevning av utvalg sammenlignet med reoppnevning”

Alternativer	Verdi
Helt uenig	7
Nokså uenig	3
Verken eller	2
Nokså enig	2
Helt enig	0
Total	14

”Reglene følges ikke særlig strengt ved suppleringsvalg”

Alternativer	Verdi
Helt uenig	6
Nokså uenig	5
Verken eller	3
Nokså enig	0
Helt enig	0
Total	14

”Det er lettere å møte kravene § 21 stiller når store utvalg (mer enn 10 medlemmer) skal utnevnes sammenlignet med små (færre enn 10 medlemmer)”

Alternativer	Verdi
Helt uenig	2
Nokså uenig	2
Verken eller	7
Nokså enig	1
Helt enig	2
Total	14

”Det ville vært mer hensiktsmessig om § 21 var utformet som et krav om 40 % av hvert kjønn også for små utvalg”

Alternativer	Verdi
Helt uenig	4
Nokså uenig	2
Verken eller	6
Nokså enig	2
Helt enig	0
Total	14

”Det er ofte et problem å avgjøre hvorvidt et organ som skal oppnevnes faktisk faller inn under reglene i § 21”

Alternativer	Verdi
Helt uenig	1
Nokså uenig	8
Verken eller	5
Nokså enig	0
Helt enig	0
Total	14

”Det er særlig problematisk å etterleve reglene i § 21 når ekspertutvalg skal oppnevnes”

Alternativer	Verdi
Helt uenig	1
Nokså uenig	3
Verken eller	3
Nokså enig	5
Helt enig	2
Total	14

”Reglene i § 21 følges strengere ved oppnevning av faste utvalg sammenlignet med midlertidige utvalg”

Alternativer	Verdi
Helt uenig	6
Nokså uenig	3
Verken eller	1
Nokså enig	4
Helt enig	0
Total	14

- 11) I følge § 21 skal organisasjoner, etater m.v. foreslå dobbelt så mange kandidater som organisasjonen, etaten m.v. skal være representert med i utvalget m.v. Blant de foreslåtte kandidatene skal det være like mange kvinner som menn. Hvor ofte fremmes forslagene til kandidater fra organisasjoner, etater m.v. i tråd med disse reglene? (På en skala fra 1 til 6 der 1 tilsvarer ”aldri” og 6 tilsvarer ”alltid”)

Alternativer	Verdi
1 (aldri)	0
2	1
3	2
4	9
5	2
6 (alltid)	0
Total	14

- 12) En kan tenke seg at kravet om kjønnsrepresentasjon kan komme i konflikt med andre hensyn når utvalg m.v. skal oppnevnes. Nedenfor er det satt opp noen slike ”andre hensyn”. Hvor ofte skjer det at kravet om kjønnsrepresentasjon kommer i konflikt med nedenstående hensyn:

	Aldri	Sjelden	Av og til	Ofte	Alltid	N
Hensynet til:						
At nødvendige interesser blir representert	0	3	8	3	0	14
Geografisk spredning blant medlemmene	2	3	7	2	0	14
Representasjon av personer med etnisk minoritetsbakgrunn	1	6	5	1	0	13
Aldersspredning blant utvalgsmedlemmene	2	9	2	1	0	14
Utvalgets kontinuitet	3	6	3	2	0	14
Andre utvalgsmedlemmers kvalifikasjoner	1	4	3	6	0	14

13) Annet, vennligst spesifiser under:

14) Hvor ofte er det et problem å finne aktuelle menn til å sitte i utvalg?
(På en skala fra 1 til 6 der 1 tilsvarer "aldri" og 6 tilsvarer "alltid"):

15) Hvor ofte er det et problem å finne aktuelle kvinner til å sitte i utvalg?
(På en skala fra 1 til 6 der 1 tilsvarer "aldri" og 6 tilsvarer "alltid"):

Alternativer	Menn	Kvinner
1 (aldri)	3	0
2	8	2
3	3	7
4	0	2
5	0	3
6 (alltid)	0	0
Total	14	14

16) Hvis det viser seg vanskelig å finne aktuelle mannlige kandidater når et utvalg m.v. skal oppnevnes, finnes det bestemte fremgangsmåter for hva man kan gjøre?

Alternativer	Verdier
Ja	4
Nei	9
Total	14

- 17) Hvis det viser seg vanskelig å finne aktuelle kvinnelige kandidater når et utvalg m.v. skal oppnevnes, finnes det bestemte fremgangsmåter for hva man kan gjøre?

Alternativer	Verdier
Ja	7
Nei	6
Total	14

- 18) Hvis ja, vennligst kryss av og/eller spesifiser (samme spørsmål både når det gjelder kvinner og menn):

Alternativer	Menn	Kvinner
Søk i databaser etter aktuelle kandidater	2	4
Rådføre seg med aktuelle fagmiljøer	6	7
Benytte rekrutteringsfirmaer	1	3
Benytte unntaksadgangen (søke dispensasjon hos BLD)	2	5
Total	N = 6	N = 9

- 19) Annet, vennligst spesifiser under:

- 20) I følge § 21 (forskriftens § 2) kan det gjøres unntak fra reglene når særlige forhold gjøre det åpenbart urimelig å oppfylle kravene til representasjon av begge kjønn. Det må da søkes dispensasjon hos BLD. Kjenner departementet til unntaksadgangen?

Alternativer	Verdier
Ja	13
Nei	1
Total	14

- 21) Hvor ofte benyttes unntaksadgangen i tilfeller hvor det ikke lykkes å oppfylle kravene til kjønnsrepresentasjon? (på en skala fra 1 til 6 hvor 1 tilsvarer "aldri" og 6 tilsvarer "alltid"):

Alternativer	Verdi
1 (aldri)	5
2	3
3	2
4	3
5	0
6 (alltid)	0
Total	14

- 22) Hvor mange utvalg m.v. har departementet oppnevnt i 2007? (Kun nyoppnevninger):

- 23) Hvor mange ganger har departementet benyttet unntaksadgangen (søkt dispensasjon hos BLD) i 2007?

24) I de tilfeller hvor unntaksadgangen brukes, hva er de vanligste grunnene, prosent i parentes:

Alternativer	Verdi
Det finnes ikke (tilstrekkelig mange) kandidater med relevante kvalifikasjoner	4
Det finnes ikke (tilstrekkelig mange) kandidater med erfaring fra utvalgsarbeid	0
Det finnes ikke (tilstrekkelig mange) kandidater med ledererfaring	0
Det finnes ikke (tilstrekkelig mange) kandidater med nødvendig fagekspertise	5
Aktuelle kandidater er ikke villige til å sitte i utvalg	1
Total	5

25) Annet, vennligst spesifiser under:

26) Hvis unntaksadgangen aldri eller bare unntaksvis benyttes, hva er grunnen(e) til det? Vennligst spesifiser:

27) Etter departementets oppfatning, hva bør være legitim(e) grunn(er) for innvilgelse av dispensasjon?

28) Om departementet har noe å tilføye, kommentarer etc., vennligst skriv disse her:

Litteratur

- Christensen, Tom, Egerberg, Morten, Larsen, Helge O, Lægreid, Per og Roness Paul G (2007) *Forvaltning og politikk*. Oslo; Universitetsforlaget.
- Guldvik, Ingrid, Takt og utakt, sagt og usagt. Kjønnserettferdighet og kvotering i lokalpolitikken, NTNU, 2005:155
- Hedlund, Mary-Ann og Brit Djupvik Semner, Likestillings- og diskrimineringslovene, Fagbokforlaget 2008.
- Hellum, Anne, Mot et strukturelt diskrimineringsvern: Aktivitetsplikt og midlertidige særtiltak, i Hellum og Ketscher (red) Diskriminerings- og likestillingsrett, Universitetsforlaget 2008, s 377-405.
- Mordal, Tove (1989) *Som man spør får man svar. Arbeid med survey-opplegg*. Oslo; TANO.
- Nordby, Trond (1994) *Korporatisme på norsk 1920-1990*. Oslo; Universitetsforlaget.
- Nordby, Trond (1999) ”Samvirket mellom organisasjoner og stat: Norge”, Makt- og demokratiutredningens rapportserie, nr. 4.
- Solhøy, Stina (1999) *Politisk vilje møter institusjonell autonomi. En studie av innføring, praktisering og håndheving av Likestillingsloven § 21*. Hovedoppgave i statsvitenskap, Universitetet i Oslo.

Lover:

- Likestillingsloven av 9. juni 1978 nr 45.
- Diskrimineringsombudsloven av 10. juni 2005 nr 40.
- Kommuneloven av 25. september 1992 nr 107.
- Aksjeloven av 13. juni 1997 nr 44.
- Allmennaksjeloven av 13. juni 1997 nr 45.
- Foretaksregistreringsloven av 21. juni 1985 nr 78.
- Universitets og høyskoleloven av 1. april 2005 nr 15.

EF-traktatens artikkel 13 og 141
EØS-avtalens artikkel 70

Forskrifter:

Forskrift om representasjon av begge kjønn i statlige utvalg, styrever, råd, delegasjoner m.v. – regler om håndheving og rapportering 2. februar 1996 nr 110.

Forskrift om organisering av likestillings- og diskrimineringsombudet og likestillings- og diskrimineringsnemnda, av 16. desember 2005 nr 1524.

Lovforarbeider:

Ot.prp.nr. 35 (2004-2005)

Ot.prp nr 97(2002-2003)

Ot.prp.nr.29 (1994-1995)

Innst. O nr 59 (1994-1995)

Ot.prp nr 85 (1986-1987)

Ot.prp nr 53 (1981-1982)

Ot.prp.nr. 67(1980-81)

NOU 2003:19 Makt og demokrati

Praksis

Ligestillingsombudets sak 2004/164, sak 2004/337, sak 2005/86 og sak 2005/369.