

Vinummenning sem grefur undan jafnréttis- markmiðum lögreglu: fjölgun kvenna í starfsumhverfi sem litað er af kynbundinni áreitni

Finnborg Salome Steinþórsdóttir, aðjúnkt í kynjafræði, Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands

Gyða Margrét Pétursdóttir, prófessor í kynjafræði, Stjórn málafræðideild Háskóla Íslands

Útdráttur

Í stefnumótun stjórnvalda á sviði kynjajafnréttismála lögreglu er lögð áhersla á að fjölga konum meðal lögreglumanna og í áhrifa- og stjórnunarstöðum lögreglumanna. Til að ná settum markmiðum hefur sjónum verið beint að fjölgun kvenna meðal lögreglunema en lítt verið hugað að brotthvarfi kvenna og neikvæðum þáttum í karllægri vinnumenningar lögreglunnar. Markmið rannsóknarinnar er að skoða hvernig stjórnvöldum miðar að því að ná settum markmiðum og greina möguleg áhrif kynbundinnar áreitni á þessi markmið, en slík áreitni hefur fengið litla athygli í rannsóknum. Rannsóknin byggir á tölulegum gögnum frá lögreglunni og spurningalistakönnun sem lögð var fyrir allt starfsfólk lögreglu árið 2022. Niðurstöðurnar sýna að þrátt fyrir að konum hafi fjölgað að meðal lögreglumanna síðastliðin ár þá hefur konum ekki fjölgað í áhrifa- og stjórnunarstöðum líkt og miðað var að. Auk þess er óvíst hvort að markmiðið um fjölgun kvenna náist, en kynjabilíð hefur aukist í lögreglunáminu og vísendingar eru um óeðlilegt brotthvarf meðal kvenna. Stór hluti kvenna verður fyrir kynbundinni áreitni í starfi sínu og þá oftast af hendi karlkyns samstarfs-



Icelandic Review of Politics and Administration Vol. 20, Issue 1 (65-86)

© 2024 Contact: Finnborg Salome Steinþórsdóttir, finnborg@hi.is

Article first published online June 20th 2024 on <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Publisher: Institute of Public Administration and Politics, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík, Iceland

Stjórn mála & stjórnsýsla 1. tbl. 20. árg. 2023 (65-86) Fræðigreinar

© 2024 Tengiliður: Finnborg Salome Steinþórsdóttir, finnborg@hi.is

Vefbirting 20. júní 2024 - Birtist á vefnum <http://www.stjornmalogstjornsysla.is>

Útgefandi: Stofnun stjórnsýslufræða og stjórnmála, Gimli, Sæmundargötu 10, 102 Reykjavík

DOI: <https://doi.org/10.13177/irpa.a.2024.20.1.4>

This work is licensed under a Creative Commons Attribution 3.0 License.

manna og karlkyns yfirmanna. Því drögum við þá ályktun að vinnumenning lögreglu grafi undan markmiðum stjórnvalda, því á sama tíma og áhersla stjórnvalda er að fjölga konum í lögreglunni að þá er umhverfið sem bíður þeirra til þess fallið að ýta þeim út aftur. Til að vinna gegn þessu þurfa stjórnvöld að bregðist við með aðgerðum sem stuðla að inngildandi starfsumhverfi fyrir allt starfsfólk lögreglu.

Efnisorð: kynjajafnrétti; vinnumenning lögreglu; lögreglumenn; löggæslu-áætlun.

Work culture undermining equality objectives for the police: increasing women's representation in a work environment that is marked by gender-based harassment

Abstract

In the government's strategy for gender equality in the police emphasis is placed on increasing the number of women. To achieve these objectives, the focus is on gender representation among police trainees, but little attention is paid to the high attrition rates among women and negative aspects of the police's masculinised culture. The aim of the research is to examine the progress of the government's equality objectives. Also, to examine the potential impact of gender-based harassment on these objectives, an issue that has received little attention in research to date. We draw on statistical data and a whole population survey data collected within the Icelandic police in 2022. We find that although there has been an increase in the number of women in the police in recent years, their representation in positions of influence and leadership has not increased as expected. It is uncertain whether the government's objective will be achieved, as the gender gap among police trainees has widened and there are indications of an disproportionate dropout among women in the police. Many women report being subjected to gender-based harassment in their work, most often by male colleagues and male superiors. Therefore, we draw the conclusion that the police's work culture undermines the government's goals, as the focus is on increasing the women's representation in the police force, while the work culture that awaits them will contribute to push them out again. To counter this, the government needs to respond with measures that promote an inclusive work environment for all police officers.

Keywords: Gender equality; police culture; police officers; policing policy.

Inngangur

Kynjajafnrétti í lögreglunni er áskorun sem stjórnvöld víða um heim standa frammi fyrir (Wilson o.fl. 2024; Miles-Johnson & Fay 2023; Bjørkelo et al. 2021; Estill 2021). Hér á landi hefur verið lögð áhersla á að fjölga konum meðal lögreglumanna almennt og í áhrifa- og stjórnunarstöðum. Þessi áhersla endurspeglast m.a. í löggæsluáætlun fyrir árin

2019–2023. Í a lið, stjórnun og verklag, þriðja kafla áætlunarinnar sem ber yfirskriftina traust og heiðarleg lögregla er tilgreint markmið um að hlutfall kvenna verði 30% fyrir árið 2028 og að þeim fjölgi um 2,5% í áhrifa- og stjórnunarstöðum í starfsstigum lögreglu á fimm ára tímabili áætlunarinnar. Embættunum er ætlað að útfæra markmiðið (sem og önnur markmið) nánar í sínum ársáætlunum og afla samþykkis dómsmálaráðuneytisins (Stjórnarráð Íslands 2019a). Áhersla er lögð á að fjölga konum meðal brautskráðra nema í lögreglufræðum. Í því samhengi má benda á að í athugasemdum við löggæsluáætlun kemur fram að hlutfall kynja meðal starfsnámsnema í lögreglunámi hafi verið jöfn í fyrstu þremur árgöngum námsins eftir að það var fært á háskólastig árið 2016, og bætt er við að: „Ef allir þessir nemendur koma til með að starfa sem lögreglumenn að lokinni útskrift mun hlutfall kvenna hækka meðal lögreglumanna á næstu árum“ (Stjórnarráð Íslands 2019b: 35).

Það vekur athygli okkar að framtak stjórnvalda beinist að því að auka hlut kvenna í námi lögreglumanna, þegar það liggur fyrir að áskoranir lögreglunnar í jafnréttismálum snúa að því að koma í veg fyrir óeðlilegt brotthvarf kvenna úr lögreglunni og breyta vinnumenningu sem er andsnúin konum. Fyrri rannsóknir okkar varpa t.d. ljósi á neikvæðar afleiðingar karllægrar vinnumenningar á kynjajafnrétti innan lögreglunnar, s.s. einelti og kynferðisleg áreitni (Finnborg S. Steinþórsdóttir & Gyða M. Pétursdóttir 2018; Rannveig Á. Guðjónsdóttir & Gyða M. Pétursdóttir 2017) og neikvæð viðhorf til kvenna í störfum lögreglumanna (Finnborg S. Steinþórsdóttir & Gyða M. Pétursdóttir 2022). Vandamál sem einskorðast ekki við lögregluna á Íslandi (Sanders o.fl. 2022; Rief o.fl. 2024). Því viljum við rýna í markmið um fjölgun kvenna í lögreglunni og setja hana í samhengi við kynbundna áreitni í lögreglunni, en það er „hegðun sem tengist kyni þess sem fyrir henni verður og hefur þann tilgang eða þau áhrif að misbjóða virðingu viðkomandi og skapa aðstæður sem eru ógnandi, fjandsamlegar, niðurlægjandi, auðmýkjandi eða móðgandi fyrir viðkomandi“ (Lög um jafnan rétt og jafna stöðu kynjanna nr. 150/2020, 2. gr. 4. mgr.). Til þess setjum fram eftirfarandi rannsóknarspurningar: Hvernig miðar stjórnvöldum að því að ná settum markmiðum í jafnréttismálum lögreglunnar? Hvaða hugsanlegu áhrif hafa neikvæðir þættir vinnumenningar lögreglunnar, þá sérstaklega kynbundin áreitnishegðun, á þessi markmið?

Við byggjum á gögnum sem aflað var í rannsókn okkar á vinnumenningu lögreglunnar, sem unnin var fyrir dómsmálaráðuneytið í samstarfi við embætti ríkislögreglustjóra (Finnborg S. Steinþórsdóttir & Gyða M. Pétursdóttir 2024). Rannsóknin var megindleg og byggði annars vegar á fyrirliggjandi tölfræðigögnum og hins vegar spurningarlistakönnun sem var lögð fyrir allt starfsfólk lögreglu haustið 2022. Niðurstöðurnar sýna að konum hefur fjölgað meðal lögreglumanna síðastliðin ár, en karlar eru þó enn í miklum meirihluta (25% á móti 75%). Staðan er mjög ójöfn eftir embættum, eitt embætti hefur nú þegar náð markmiði löggæsluáætlunar um 30% hlut kvenna meðal lögreglumanna fyrir árið 2028, önnur bera lægri hlut og nokkur eiga enn mjög langt í land. Óvíst er hvort að stjórnvöld nái markmiðinu heilt yfir öll embættin fyrir árið 2028, því kynjabilið hefur aukist aftur í lögreglunáminu og brotthvarf er hlutfallslega meira meðal kvenna en karla. Hvað varðar áhrifa- og stjórnunarstöður, þá eru karlar enn í miklum meirihluta í

efstu starfstigum lögreglunnar. Stjórnvöld náðu ekki markmiðum um að fjölga konum í tveimur af fjórum efstu starfstigum lögreglunnar á gildistíma löggæsluáætlunar.

Markmið um fjölgun lögreglukvenna eru lituð af sérstöðu- eða nytsemissjónarmiðum. Sem er athyglisvert því niðurstöður rannsóknarinnar sýna einnig að kynbundin áreitni er mikið vandamál í lögreglunni. Stór hluti lögreglukvenna verða fyrir slíki áreitni, og algengast er að þær verði fyrir því af hendi karlkyns samstarfsmanna og karlkyns yfirmanna. Rannsóknir hafa sýnt að kynbundin áreitni, líkt og kynferðisleg áreitni, hefur neikvæð áhrif á andlega og líkamlega líðan, starfsánægju, frammistöðu þeirra sem fyrir henni verða og yfir undir starfsmannaveltu (Leskinen o.fl. 2011). Við drögum þá ályktun að vinnumenning lögreglunnar grafi undan markmiðum stjórnvalda, en á sama tíma og áhersla stjórnvalda er á að fjölga konum í lögreglunni að þá sé umhverfið sem býður þeirra til þess fallið að yta þeim út aftur. Því drögum við þá ályktun að kynbundin áreitni, líkt og önnur óviðeigandi hegðun sem einkennir karllæga vinnumenningu lögreglu, gæti átt þátt í að skýra óeðlilegt brotthvarf kvenna úr lögreglunni. Niðurstöðurnar gefa tilefni til þess að stjórnvöld bregðist við með aðgerðum til að stuðla að inngildandi starfsumhverfi fyrir allt starfsfólk lögreglu. Nýmæli rannsóknarinnar eru mikil, en kynbundin áreitni hefur fengið litla athygli í rannsóknum á lögreglunni (Rostami o.fl. 2024). Áður en við fjöllum um niðurstöður rannsóknarinnar, þá förum við yfir bakgrunn og fræðilegar undirstöður rannsóknarinnar, og þar á eftir aðferðarfræði rannsóknarinnar.

1. Lögreglukonur á karllægum vettvangi

Saga kvenna í íslensku lögreglunni er ekki samfelld en hana má rekja aftur til Síðari heimstyrjaldarinnar. Árið 1941 var fyrsta konan ráðin til starfa og sinni hún störfum í kvenlögreglu í tengslum við ástandið svokallaða og hafði eftirlit með ungum konum sem álitíð var að ættu í samskiptum við erlenda hermenn. Árið 1954 var kvenlögreglan, sérstök deild sem starfaði undir lögreglustjóra, endurvakin. Deildin var sameinuð annarri löggæslu árið 1976 (Þorsteinn Jónsson & Guðmundur Guðjónsson 1997). Tuttugu árum síðar, árið 1996 er hlutfall lögreglukvenna 4,3% á Íslandi og til samanburðar var hlutfall þeirra 13% í Noregi og 16% í Svíþjóð (126. löggjafarþing 2000–2001. Þskj. 263—152. mál). Konur eru nú rúmlega þriðjungur menntaðra lögreglumanna í Svíþjóð (Polismyndigheten 2023) og Noregi (Bjørkelo et al. 2021).

Í umfjöllun um fjölgun kvenna innan ákveðinna sviða samfélagsins ber jafnan á þrenns konar orðræðu sem tekur mið af ólíkri hugmyndafræði. Laufey Axelsdóttir og félagar (2023) hafa kortlagt orðræðuna og hugmyndafræðina í tengslum við lög um kynjakvóta í stjórnnum fyrirtækja en þessar hugmyndir er einnig gagnlegt að skoða í tengslum við fjölgun kvenna á öðrum sviðum samfélagsins. Í fyrsta lagi eru það einstaklingssjónarmið og hugmyndin um að framboð ráði stöðu kvenna og þær hafi síður áhuga en karlar á að hasla sér völl innan ákveðinna sviða samfélagsins. Í þessari hugmyndafræði er lögð áhersla á að öllum lagalegum hindrunum hafi verið rutt úr vegi og því standi valið um hæfasta einstaklinginn, kyn skipti ekki máli. Í öðru lagi eru það félagsleg réttlætissjónarmið og samkvæmt þeim skiptir máli að fjölga, í þessu tilfalli, konum til að skapa réttlátt og lýðræðislegt samfélag þar sem ólíkir hópar fá jafnan aðgang að gæðum og

völdum. Í þriðja lagi eru það sérstöðu- eða nytsemissjónarmiðin. Samkvæmt þeim hafa konur eitthvað sérstakt fram að færa sem gagnast á viðkomandi vettvangi.

Markmið um fjölgun lögreglukvenna í löggæsluáætlun fyrir árin 2019-2023 eru tilgreind undir kafla sem ber yfirskriftina traust og heiðarleg lögregla. Í samsvarandi kafla í athugasemdum við löggæsluáætlun, traust og heiðarleg lögregla, sem gefin er út samhliða löggæsluáætlun (Stjórnarráð Íslands 2019b) kemur fram að til þess að njóta trausts og geta þannig sinnt öryggishlutverki sínu þurfi innri málefni, þ.m.t. jafnrétti, lögreglunnar að vera í lagi. Með sama hætti er fjallað um mikilvægi þess að búa starfsmönnum lögreglunnar gott starfsumhverfi m.a. til að draga úr spillingu en í því sambandi er ekki sérstaklega vikið að jafnréttismálum.

Í Bandaríkjunum hefur fjöldi löggæslustofnana í samstarfi við og að frumkvæði New York háskóla sett sér sambærileg markmið um fjölgun lögreglukvenna. Markmiðið er að lögreglukonur verði 30% lögregluliðsins fyrir árið 2030 en þegar átakið fór af stað voru konur um 12% lögregluliðsins (Estill 2021). Á heimasíðu átaksins er tekið fram að lágt hlutfall kvenna í lögreglunni grafi undan öryggi almennings og jafnframt sagt að rannsóknir bendi til að lögreglukonur beiti minna valdi, séu síður bendlaðar við kvartanir og lögsóknir, borgararnir upplifi að þær séu hreinskilnari og samúðarfullri og hugi betur að lausnum fyrir brotþola í kynferðisbrotamálum svo fátt eitt sé nefnt (About 30 x 30 e.d.).

Í yfirlitgrein Wilson og féлага (2024) á starfsaldri (e. retention) innan lögreglunnar sem tekur saman og greinir birtar rannsóknir á viðfangefninu á yfir 50 ára tímabili kemur fram að viðfangsefnið hafi ekki verið rannsakað sem skyldi. Í rannsóknum sem þó eru aðgengilegar séu ekki samræmdar skilgreiningar eða hugtakabindingar og beitt sé ólíkum aðferðum sem gerir samanburð erfiðan. Þó má lesa úr þessum rannsóknum að góðir stjórnunarhættir þar sem hugað er að velferð starfsfólks og trausti starfsfólks á stjórnendum og ferlum innan löggæslustofnunar dragi úr brothvarfi. Eins sýna þessar rannsóknir að konur eru líklegri en karlar að hverfa frá störfum.

Í rannsókn Rief og féлага (2024) á ráðningum og starfsaldri, sem byggir á eigindlegum viðtölum við núverandi og fyrrverandi lögreglukonur, kemur fram að þær telja fjölgun kvenna í lögregluliðinu mikilvæga og þá ekki síst vegna þess að þannig megi skapa meira aðlaðandi vinnustað. Lögreglukonur eiga þó erfitt með að mæla með vinnustaðnum vegna reynslu sinnar af menningarlægum hindrunum sem birtast í því að þeim eru ætlaðir ákveðnir eiginleikar vegna kyns síns og sífellt er efast um líkamlega getu þeirra til að sinna starfinu. Þannig upplifa þær sig ekki sem fullgilda meðlimi starfsliðsins. Eins nefndu þær samfélagslegar hindranir sem birtast m.a. í því hvaða mynd er gefin af starfinu í fjölmiðlum og hvernig alið sé á þeirra hugmynd að lögreglustarfið sé starf fyrir karla en ekki konur. Í þessu sambandi mætti benda á að hér á landi hefur verið mikil umræða um breytt starfsumhverfi lögreglu og að starfið sé orðið hættulegra en áður (sjá m.a. Anna Rún Frímansdóttir 2023; Haukur Holm 2022). Í rannsóknum á lögreglunni hafa komið fram efasemdir um að konur geti sinnt hættulegum lögreglustörfum (sjá t.d. Finnborg S. Steinþórsdóttir & Gyða M. Pétursdóttir 2022; Capacent 2019), og hættur í starfsumhverfinu eru tilgreindar sem hugsanleg ástæða þess að konur sækja síður um lögreglunám, líkt og fram kemur í viðtali við Fjölni Sæmundsson, formann Landssam-

bands lögreglumanna á Morgunvakt Rásar 1 (2024):

Þessi aukna harka hún fælir fólk frá því að fara í lögregluna [...] við höfum séð það hér að það eru til dæmis færri konur að sækja um, það jókst semsagt kynjahlutfallið, við vorum komin upp í svona, ja í einhverjum árgöngum voru meirihluta konur í lögregluskólanum. Síðan höfum við séð þessa þróun að það eru færri konur að sækja um lögreglunám. Auðvitað vitum við ekki hvort það er þetta en það eru svona en það er hægt að leiða líkum að því þegar þetta er orðið hættulegra starf að þá virðast konur svona fyrir en menn segja „heyrdú ég ætla ekki að leggja þetta á börnin mín“ þannig að við vitum það ekki og við vitum ekki hvort við séum að fá besta úrvalið til að velja úr.

Miles-Johnson og Fay (2023) hafa rannsakað brotthvarf kvenna úr lögreglunni í Ástralíu. Helstu niðurstöður þeirra eru þær að konur eru merktar kyni sínu og meintum kynbundnum eiginleikum í gegnum ferlið frá ráðningu og þjálfun, og þegar kemur að framgangi í áhrifa- og stjórnumarstöður. Sambærilegar niðurstöður koma fram þegar staða kvenna á öðrum karllægum vinnustöðum er rannsökuð, s.s. í slökkviliðum (Bishu o.fl. 2021). Miles-Johnson og Fay (2023) halda því fram að hátt brottfall lögreglukvenna, sem er allt að 23% á ársgrundvelli, minnkar síðan enn líkurnar á framgangi kvenna og þar með möguleikum þeirra að hafa áhrif á starfsumhverfi sitt.

Ekkert er þó sjálfgefið í þeim efnum, en löngum var talið að með því að tryggja ákveðin fjölda kvenna á ákveðnu sviði samfélagsins mætti stuðla að enn frekari framgangi kvenna. Í þessu sambandi er hlutfallið 30% oft nefnt, þetta kemur t.d. fram í á heimasíðu 30x30 sem fjallað er um hér að framan, þar segir: „30x30 framtakið byggir á mikilvægi þess að ná að minnsta kosti 30% hlutfalli [kvenna] til að valdaefla hóp til að hafa áhrif á menningu skipulagsheildar. Það er við 30% þröskuldinn sem breytingar hefjast“ (About 30 x 30 e.d.).¹ Þessi hugmynd um kítískan massa (e. critical mass) hefur verið gagnrýnd (Childs & Krook 2009) ekki síst í ljósi þess að á karllægum vettvangi finna konur sig oft í þeirri stöðu að taka meðvitað og/eða gagnrýnilaust þátt í hefðbundinni menningu, leitast við að verða einar af strákunum til þess að eiga möguleika á endast í starfi (Brewer 1991). Child og Krooks (2009) benda á að í þessu sambandi sé gagnlegra að beina sjónum að kítískum gerendum (e. critical actors) sem eru þeir aðilar sem beita sér markvisst að því að skapa rými á vettvangi fyrir konur og aðra undirskipaða hópa. Kítískir gerendur er af öllum kynjum og í rannsóknum á lögreglunni kemur fram að afstaða og stuðningur lögreglukarla er áriðandi þegar kemur að starfsaldri (Laverick & Cunningham 2023) og framgangi kvenna innan löggæslustofnana (Drew & Archbold 2023).

Niðurstaða Sanders og féлага (2022) er sú að fjölgun lögreglukvenna muni ekki í sjálfu sér breyta karllægri vinnumenningu lögreglunnar. Þegar breyta á vinnumenningu þarf að liggja fyrir þekking á menningarlegum hindrunum og tækifærum til breytinga, breytinga sem þurfa að eiga sér stað bæði í orði og á borði. Það er því ekki eingöngu á

ábyrgð lögreglukvenna að stuðla að eigin framgangi og framgangi annarra kvenna heldur er það sameiginlegt markmið allra og sérstaklega mikilvægt að þau sem eru í stjórnunar- og áhrifastöðum líti á sig og hegði sér sem krítískir gerendur og hafi áhrif á starfsumhverfi sitt og stuðli að inngildingu. Einn af þeim þáttum sem þarf að sporna gegn er kynbundin áreitni í karllægri vinnuþenningu lögreglunnar.

2. Kynbundin áreitni í karllægri vinnuþenningu lögreglunnar

Karllæg vinnuþenning einkennir starfsumhverfi lögreglunnar. Hún hefur verið kortlögð í rannsóknum og henni lýst sem keppniskarlmennskumeningu (e. masculinity contest culture) (Rawski & Workman-Stark 2018) sem byggir á mjög skýru stigveldi (Davis o.fl. 2023; Sanders o.fl. 2022). Helstu einkennin eru þau að áhersla er á og styrk og úthald, vinnan á að vera í fyrsta sæti og ekki megi sýna veikleika. Þeir sem sýni veikleika eigi á hættu að vera útskýfað á vinnustaðnum (Rawski & Workman-Stark 2018). Í eiginlegri rannsókn sem gerð var meðal íslenskra lögreglukarla er fjallað um þessar karlmennskuhugmyndir og sýnt hvernig þær hafa áhrif á möguleika karla til að vinna úr streituvaldandi atvikum í vinnu og hvernig þeir sem taldir eru sýna veikleika samkvæmt þessum ráðandi karlmennskuhugmyndum verða fyrir einelti á vinnustaðnum (Rannveig Á. Guðjónsdóttir & Gyða M. Pétursdóttir 2017). Einelti og kynferðisleg áreitni hefur verið kortlögð innan íslensku lögreglunnar og fram kemur að lögreglukonur verða frekar fyrir bæði kynferðislegri áreitni og einelti en að eineltið sem karlar verða fyrir miði að því að máta þá inn í vinnuumhverfið og ganga úr skugga um að þeir falli inn í keppniskarlmennskumeninguna (Finnborg S. Steinþórsdóttir & Gyða M. Pétursdóttir 2018). Rannsóknum ber almennt saman um (sjá t.d. Brown o.fl. 2019; Cunningham & Ramshaw 2020; Davis o.fl. 2023) að karllæg vinnuþenning lögreglunnar og þ.m.t. keppniskarlmennskumeningin (Rawski & Workman-Stark 2018) sé frjór jarðvegur eineltis og kynferðislegrar áreitni og þá einnig kynbundinnar áreitni.

Í umfangsmiklu greinayfirliti Rostami og féлага (2024) kemur fram að kynbundin áreitni innan lögreglunnar hafi lítið verið kortlögð í evrópsku samhengi. Þau skilgreina kynbundna áreitni með vísan í skilgreiningu Evrópuráðsins á kynferðislegri áreitni en leggja áherslu á að kynbundin áreitni tengist kyngervi, kynvitund og kyntjáningu þess sem fyrir henni verður og ólíkt kynferðislegri áreitni þá er hegðunin ekki kynferðisleg en tilgangurinn sé engu að síður að vega að sæmd manneskjunnar og skapa yfirþyrmandi, fjandsamlegar, niðurlægjandi, auðmýkjandi eða særandi aðstæður og umhverfi. Inntak skilgreiningarinnar er í takt við skilgreiningu á kynbundinni áreitni í íslenskum lögum sem fjallað var um í inngangi greinarinnar.

Niðurstöður Rostami og féлага (2024) benda til þess að einungis hafi birst niðurstöður tveggja meginlegra rannsókna sem fjalla um kynbundna áreitni í Evrópu á árunum 2010 til 2022. Í fyrsta lagi rannsókn Brown og féлага (2019) sem náði til lögreglukvenna á Englandi og Wales. Í rannsókninni er spurt um tíu atriði sem falla undir kynbundna áreitni, m.a. hvort að verkaskipting sé byggð á kynjuðum staðalmyndum og hvort að lögreglukonur hafi reynslu af því að vera veittur sérstakur (óumbeðinn) stuðningur í aðstæðum þar sem reynir á líkamlega þætti starfsins. Niðurstöður þeirra sýna að á bilinu

12%-93% lögreglukvenna höfðu upplifað þessi atriði. Í öðru lagi rannsókn Rostami og félagar (2022) meðal lögreglumanna í Svíþjóð sem sýnir að á 44% lögreglukvenna og 21% lögreglukarla höfðu upplifað a.m.k. eina tegund kynbundinnar áreitni á undangengnum tólf mánuðum.

Rannsóknir benda til þess að inntak kynbundinnar áreitinnar snúi að getu kvenna til að sinna lögreglustarfinu. Í eiginlegri rannsókn Spasić og félagar (2015) meðal 30 lögreglukvenna í Serbíu kemur fram að inntak áreitinnar lúti að hugmyndum um að kyns síns vegna séu konur ekki færar um að sinna löggæslustörfum líkt og karlar. Samkvæmt þessum hugmyndum þá búa konur ekki yfir nægjalegum líkamlegum styrk og andlegu atgervi til að takast á við aðstæður sem skilgreindar hafa verið sem hættulegar. Lögreglukonum eru ætluð ákveðin og afmörkuð verkefni sem talin eru henta kyni þeirra og tengiast samskiptum s.s. við þolendur ofbeldis í nánnum samböndum, unga afbrotamenn og aðstandendur. Þannig fá þær ekki notið atgervis síns og menntunnar í störfum sínum í lögreglunni. Sömu niðurstöður má lesa úr rannsókn sem gerð var meðal lögreglukvenna í Singapúr (Lo & Lim 2023) og að auki kom þar fram að lögreglukarlar gera lítið lögreglukonum með því að gefa sífellt til kynna að þær þurfi á vernd þeirra að halda. Þannig upplifa lögreglukonur að gert sé lítið úr gerendahæfni þeirra, þær séu í lögreglunni á forsendum kyns síns en ekki sem jafnokar karlanna. Menningin og kynbundna áreitnin sem hér hefur verið lýst stuðlar svo hugsanlega að brotthvarfi kvenna, hindrar fjölgun þeirra og þar með framgang þeirra í stjórnum- og áhrifastöðum.

3. Aðferðarfræði

Gögn rannsóknarinnar eru tvenns konar, annars vegar byggjum við á fyrirliggjandi tölulegum gögnum frá embættum lögreglu, Mennta- og starfsþróunarsetri lögreglu og Háskólanum á Akureyri, og hins vegar spurningalistakönnun sem lögð var fyrir allt starfsfólk lögreglu í október 2022.

Til að varpa ljósi á stöðu karla, kvenna og kvára innan lögreglunnar var stuðst við fyrirliggjandi töluleg gögn, sem aflað var í samstarfi við embætti Ríkislögreglustjóra á tímabilinu október 2022 til janúar 2024. Við byrjum á því að skoða þróun meðal fjölda menntaðra lögreglumanna, sundurliðað eftir kyni á árunum 2011-2023. Jafnframt skoðum við dreifingu lögreglumanna eftir kyni, embætti og starfsstigi byggt á nýjustu upplýsingum sem eru aðgengilegar, frá 1. febrúar 2023. Við skoðum einnig fjölda lögreglunema og brautskráðra nema í lögreglufræðum eftir kyni og fjölda lögreglumanna sem óska eftir lausn frá embætti, eftir ástæðum brotthvarfs og kyni. Í gagnaöflun rannsóknarinnar var einnig óskað eftir upplýsingum um starfsaldur menntaðra lögreglumanna hjá lögreglunni, en ekki var unnt að afla þeirra gagna þar sem aðeins er haldið utan um fjölda ára sem starfsfólk starfar hjá ríkinu (en ekki einstaka stofnunum þess). Ekki er stuðst við þau gögn þar sem þau gefa takmarkaða innsýn í starfsaldur lögreglumanna, en ekki er hægt að útiloka að lögreglumenn hafi sinnt störfum hjá ríkinu áður en þau hófu störf hjá lögreglunni.

Spurningalistakönnun var lögð fyrir allt starfsfólk lögreglu með LimeSurvey-spurn-

ingakönnunarforritinu í október 2022, en gögnin voru unnin í SPSS-forritinu. Spurningalistinn sem var lagður fyrir þátttakendur skiptist í níu hluta: samspil vinnu og einkalífs; framgangur; starfsumhverfi; andrúmsloft á vinnustaðnum; einelti; kynferðisleg áreitni; kynbundin áreitni; viðhorf til jafnréttis og starfa karla og kvenna í lögreglunni; og bakgrunnur þátttakenda. Í síðastnefnda hlutanum var spurt um aldur, kyn, starf, menntun og hvort þátttakendur störfuðu innan eða utan höfuðborgarsvæðisins, en til að tryggja að ekki væri hægt að rekja svör þátttakenda var ekki spurt nánar um vinnustað þeirra, s.s. heiti embættis. Í greininni beinum við sjónum að menntuðum lögreglumönnum, en ekki afleysingamönnum í lögreglunni, starfandi nemum í starfsnámi við mennta- og starfsþróunarsetur lögreglu eða héraðslögreglumönnum. Samtals 696 menntaðir lögreglumenn voru starfandi 1. febrúar 2022. Þátttakendur meðal menntaðra lögreglumanna voru samtals 314 (45% svarhlutfall), þar af 25% konur ($n = 78$), 74% karlar ($n = 233$) og 1% sem tilgreindi ekki kyn sitt ($n = 3$). Niðurstöður kí-kvaðrat marktæktarprófs benda til þess að þátttakendahópurinn endurspeglí þýðið, en ekki er marktækur munur eftir kyni þátttakenda og þýðisins ($\chi^2 = 0.292$, $df = 1$, $p = .589$).

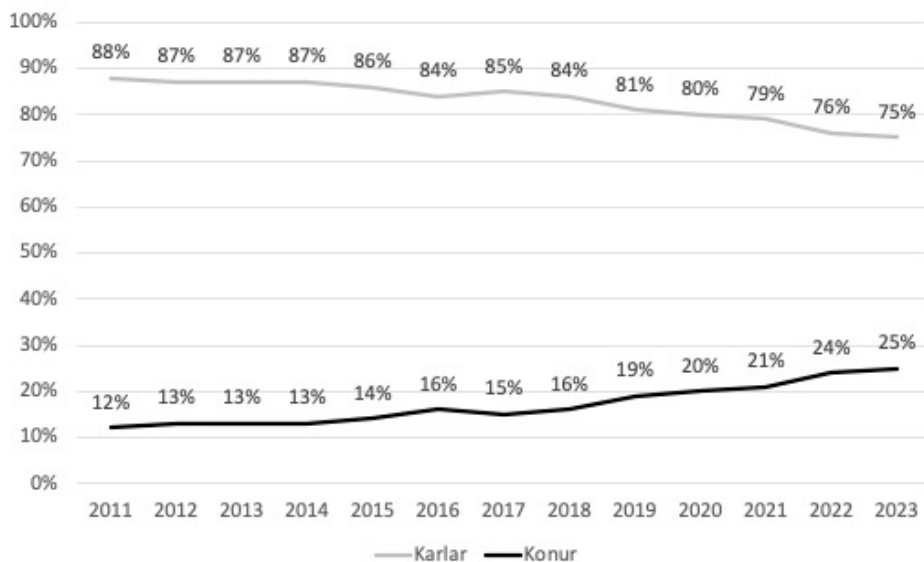
Í greininni skoðum við sérstaklega kynbundna áreitni, en hún var mæld með beinum og óbeinum hætti. Í beinni mælingu voru þátttakendur beðnir um að lesa fyrrnefnda skilgreingu laga um jafnan rétt og jafna stöðu kynjanna nr. 150/2020 á kynbundinni áreitni áður en þau svöruðu hvort þau hefði orðið fyrir slíkri hegðun í störfum sínum eða í tengslum við störf sín hjá lögreglu. Í óbeinu mælingunni á kynbundinni áreitni var stuðst við spurningar sem Ásta Snorradóttir samdi fyrir rannsókn Félagsvísindastofnunar um algengi og eðli eineltis og áreitni á íslenskum vinnumarkaði sem unnin var fyrir félagsmálaráðuneytið árið 2020 (Ásta Snorradóttir o.fl. 2020). Spurt var um fjórar athafnir eða athugasemdir sem almennt eru taldar vera kynbundin áreitni og þátttakendur beðin um að meta hversu oft þeir hefðu orðið fyrir þeim á síðastliðnum sex mánuðum (sjá kafla 4.2). Svarmöguleikarnir eru: aldrei, af og til, mánaðarlega, vikulega og daglega. Búinn var til kvarði úr svörum þátttakenda við spurningum um kynbundna áreitni og reiknuð tíðni þeirra sem höfðu reynt af a.m.k. einni kynbundinni áreitnishegðun af og til eða oftar (mánaðarlega, vikulega eða daglega). Í kjölfarið af beinu og óbeinu mælingunum voru þátttakendur spurðir um stöðu þess eða þeirra sem beindu þessari hegðun að þeim.

4. Niðurstöður

Hér verður gerð grein fyrir niðurstöðum rannsóknarinnar, fyrst verður fjallað um fjölgun kvenna meðal lögreglumanna og í áhrifa- og stjórnunarstöðum og síðan niðurstöður mælinga á kynbundinni áreitni.

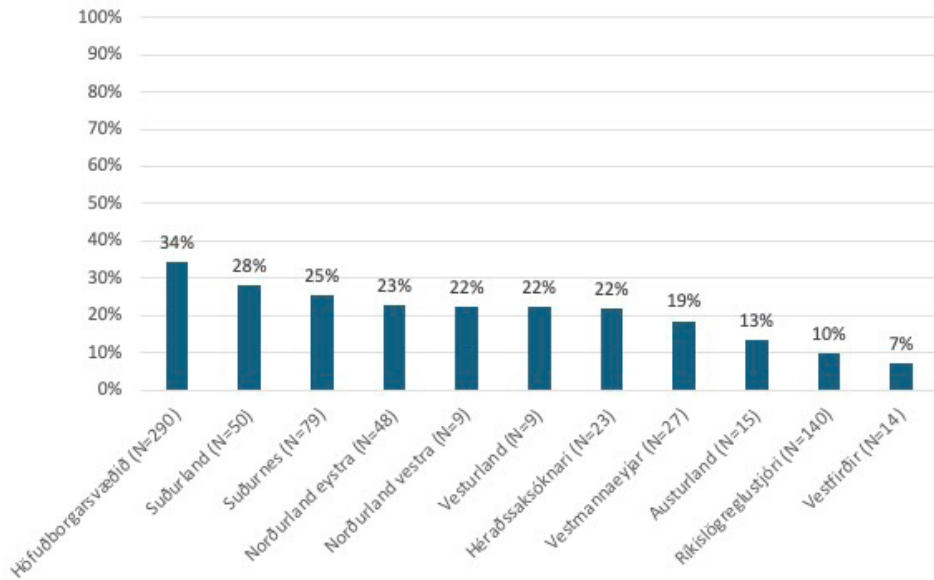
4.1 Fjölgun kvenna meðal lögreglumanna og í áhrifa- og stjórnunarstöðum

Lögreglumenn eru enn að miklum meirihluta karlar, en árið 2023 voru konur fjórðungur menntaðra lögreglumanna (25%). Líkt og sjá má á mynd 1 hafa miklar breytingar átt sér stað á síðastliðnum fimm árum, en hlutur kvenna hefur nær tvöfaldast á síðastliðnum tíu árum.



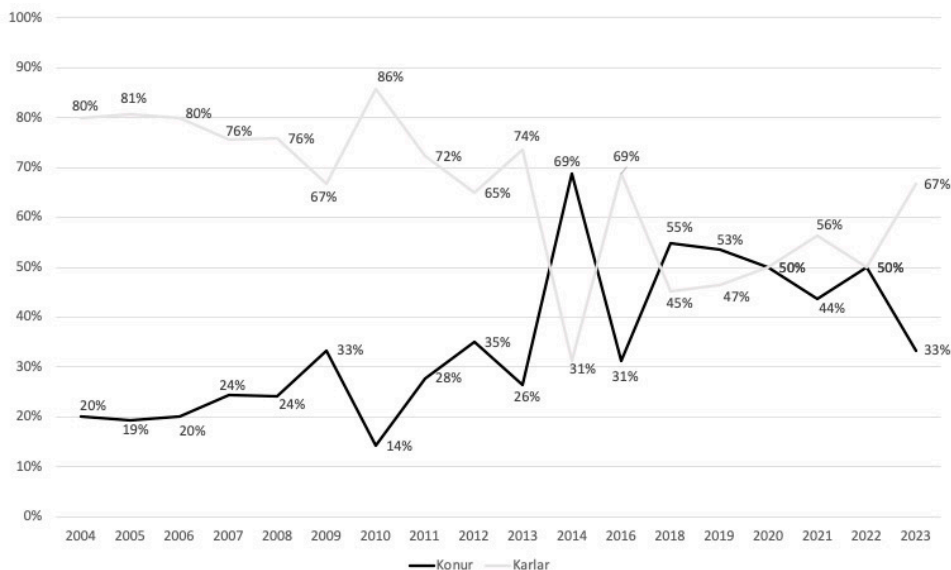
Mynd 1. Hlutfall karla og kvenna meðal menntaðra lögreglumanna árin 2011–2023

Hluttur kvenna meðal menntaðra lögreglumanna er misjafn eftir embættum, eins og sjá má á mynd 2. Aðeins eitt embætti hefur náð 30% viðmiðinu sem stjórnvöld stefna að fyrir árið 2028 (Stjórnarráð Íslands 2019a), en konur eru þriðjungur menntaðra lögreglumanna (34%) hjá embætti Lögreglunnar á höfuðborgarsvæðinu. Hluttur kvenna meðal menntaðra lögreglumanna er minnstur hjá embætti Lögreglunnar á Vestfjörðum (7%) og hjá embætti Ríkislögreglustjóra (10%).



Mynd 2. Hlutfall kvenna meðal menntaðra lögreglumanna eftir embættum, 1. febrúar 2023.

Hlutfall karla og kvenna meðal brautskráðra nema úr námi fyrir lögreglumenn hefur jafnast á síðastliðnum 20 árum, líkt og sjá má á mynd 3. Karlar voru í miklum meirihluta brautskráðra lögreglumanna á meðan námið var við Lögregluskóla ríkisins, fyrir utan árið 2014 þegar konur voru í fyrsta og eina skipti í meirihluta meðal brautskráðra. Hlutföll karla og kvenna hafa verið nokkuð jöfn frá því að Háskólinn á Akureyri hóf að brautskrá nemendur með grunndiplóma fyrir verðandi lögreglumenn árið 2018, nema árið 2023 þegar karlar voru 69% brautskráðra nemenda. Haustið 2023 voru karlar um tveir af hverjum þremur nemum í grunndiplómanámi fyrir verðandi lögreglumenn við Háskólann á Akureyri (101 karl og 58 konur). Ljóst er að kynjabilið í lögreglunni verður viðhaldið á næstu árum þar sem karlar eru mun fleiri meðal nemenda og brautskráðra nema.



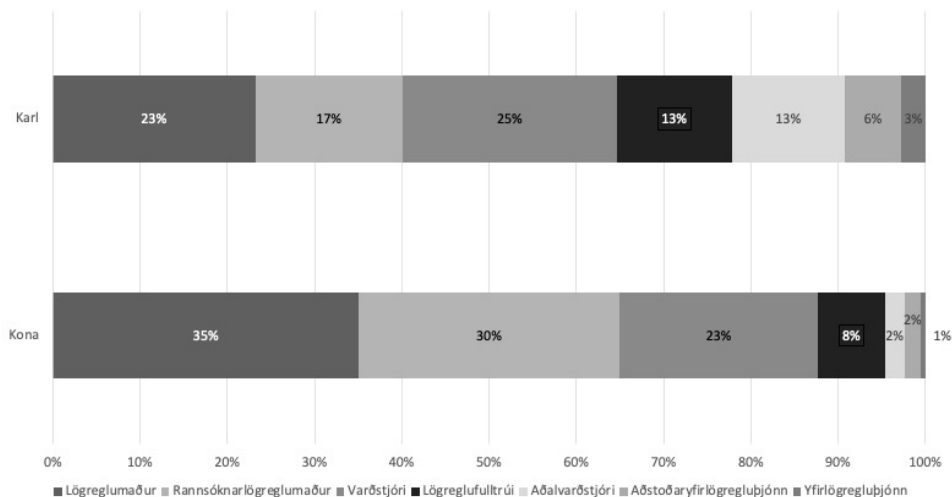
Mynd 3. Hlutfall brautskráðra lögreglumanna úr grunnnámsdeild Lögregluskóla ríkisins 2004–2016 og með grunddiplóma fyrir verðandi lögreglumenn við Háskólann á Akureyri 2018–2023²

Í töflu 1 má sjá að karlar eru enn í miklum meirihluta í efstu starfsstigum lögreglunnar. Litlar breytingar hafa átt sér stað frá árinu 2019, en hlutur kvenna hefur aukist mest í starfsstigi varðstjóra og rannsóknarlögreglumanna (11%). Þegar farið er ofar í starfsstigin, í áhrifameiri stöður, má sjá að hlutur kvenna á tímabilinu hefur staðið í stað í starfsstigi aðalvarðstjóra og lögreglufulltrúa (0%) og minnkað meðal aðstoðaryfirlögregluþjóna (-7%). Hlutur kvenna hefur aftur á móti aukist í starfsstigi yfirlögregluþjóna (7%), en ein kona gegnir starfinu á móti 14 körlum. Sú kona tók við embætti í maí 2019, en hún er fyrsta og eina konan til þessa að gegna stöðu yfirlögregluþjóns (Brynjólfur Þór Guðmundsson 2019).

Tafla 1. Starfandi lögreglumenn eftir starfsstigum lögreglumanna, hlutfall karla og kvenna á hverju starfsstigi 1. febrúar 2019 og 2023

Starfsstig lögreglumanna	2019		2023		Breyting á tímabilinu
	Karlar	Konur	Karlar	Konur	Konur
Yfirlögregluþjónn	100%	0%	93%	7%	7%
Aðstoðaryfirlögregluþjónn	85%	15%	92%	8%	-7%
Aðalvarðstjóri/lögreglufulltrúi	89%	11%	89%	11%	0%
Varðstjóri/rannsóknarlögreglumaður	81%	19%	70%	30%	11%
Lögreglumaður	73%	27%	66%	34%	7%

Þegar dreifing karla og kvenna eftir starfsstigum er skoðuð, á mynd 4, má sjá að 9% karla voru í starfi aðstoðarlögreglustjóra, yfirlögregluþjóns eða aðstoðaryfirlögregluþjóns á móti 3% kvenna. Um 26% karla eru aðalvarðstjórar og lögreglufulltrúar, á móti 10% kvenna. Um fjórðungur karla (25%) og kvenna (23%) starfa sem varðstjórar, en konur (30%) eru mun líklegri til að vera rannsóknarlögreglumenn en karlar (17%). Það vekur athygli hversu mikill munur er á hlut karla og kvenna sem starfa í stöðugildinu lögreglu- maður, en 35% kvenna og 23% karla starfa sem lögreglumenn.



Mynd 4. Menntaðir lögreglumenn eftir starfsstigi lögreglumanna og kyni 1. febrúar 2023.³

Í töflu 2 má sjá ástæður starfsloka lögreglumanna, öðrum en flutningi í starfi eða að starfssamband hafi fallið úr gildi. Konur eru tvisvar sinnum líklegri en karlar til að óska eftir starfslokum að eigin frumkvæði. Aftur á móti eru karlar sjö sinnum líklegri en konur til að hætta vegna aldurs. Hugsanlega má rekja kynjamun í aldurstengdum starfslokum til fæðar kvenna í störfum lögreglunnar á árum áður, en þó ber að hafa í huga að konur hafa starfað sem einkennisklæddir lögreglumenn hátt í hálfa öld (Lögreglan 2022).

Tafla 2. Ástæður starfsloka lögreglumanna árin 2018–2022, eftir kyni

	Vegna aldurs Hlutfallslíkur (e. Odds ratio)	Heilsubrestur Hlutfallslíkur	Að frumkvæði starfsmanns Hlutfallslíkur	Að frumkvæði stofnunar Hlutfallslíkur	N
Kyn					518
Karlar	6,951*	0,929	0,489**	1,252	332
Konur (samanburðarhópur)	-	-	-	-	186

* p<.001; ** p<.005

4.2 Kynbundin áreitni

Um einn af hverjum sjö lögregumönnum (14%) hefur orðið fyrir kynbundinni áreitni í starfi sínu eða í tengslum við starf sitt hjá lögreglunni. Í töflu 3 má sjá að konur eru mun líklegri en karlar að hafa orðið fyrir kynbundinni áreitni, eða 31% á móti 8%. Lítil munur er eftir aldri. Töluvert fleiri lögreglukonur greina frá kynbundinni áreitni í starfi sínu en konur í starfi borgaralegs starfsfólks hjá lögreglunni (8%) (Finnborg S. Steinþórsdóttir & Gyða M. Pétursdóttir 2024) og konur í samfélaginu almennt (17%) (Ásta Snorradóttir o.fl. 2020). Aftur á móti er hlutur karla sem greinir frá kynbundinni áreitni aðeins hærrí meðal lögreglumanna en borgaralegs starfsfólks lögreglu (4%) (Finnborg S. Steinþórsdóttir & Gyða M. Pétursdóttir 2024) og í samfélaginu almennt (4%) (Ásta Snorradóttir o.fl. 2020).

Tafla 3. Tíðni kynbundinnar áreitni með beinni mælingu, eftir kyni og aldri

	Já	Nei
Alls (n=311)	14%	86%
Karlar (n=233)	8%	92%
Konur (n=78)	31%	69%
20-29 ára (n=42)	17%	83%
30 ára og eldri (n=271)	14%	86%

Kyn ($\chi^2 = 25,084$, $df = 1$, $p = .000$); Aldur ($\chi^2 = ,207$ $df = 1$, $p = .649$).

Í töflu 4 má sjá stöðu þeirra sem beittu kynbundnu áreitninni, en mikill munur er á svörum lögreglukarla og lögreglukvenna. Algengast er að konur greini frá kynbundinni áreitni af hálfu karlkyns yfirmanns (67%) og karlkyns samstarfsmanns (63%). Aftur á móti er algengast að karlar greini frá kynbundinni áreitni af hálfu kvenkyns utanaðkomandi aðila (68%), en um þriðjungur tilgreinir kvenkyns yfirmann (32%).

Tafla 4. Gerendur kynbundinnar áreitni. Svarendur gátu valið fleiri en einn svarmöguleika, greint eftir kyni.

Gerendur	Alls	Karlar	Konur
Karlkyns yfirmaður	36%	0%	67%
Kvenkyns yfirmaður	20%	32%	4%
Karlkyns samstarfsmaður	33%	0%	63%
Kvenkyns samstarfsmaður	4%	5%	0%
Karlkyns undirmaður	13%	0%	25%
Kvenkyns undirmaður	0%	0%	0%
Karlkyns utanaðkomandi aðili	29%	26%	33%
Kvenkyns utanaðkomandi aðili	38%	68%	13%
	(n = 45)	(n = 19)	(n = 24)

Þegar kemur að óbeinni mælingu á kynbundinni áreitni, þá sýna niðurstöður kvarðans sem búinn var til úr svörum þátttakenda við spurningum um kynbundna áreitni að rúmlega fimmtungur (22%) lögreglumanna hafði reynslu af kynbundinni áreitnishegðun af og til eða oftár á undangengnum sex mánuðum. Líkt og sjá má í töflu 5 er mikill kynjamunur á svörunum, en ríflega helmingur kvenna (56%) og 10% karla höfðu orðið fyrir kynbundinni áreitnishegðun á undangengnum sex mánuðum. Einnig er munur á svörum eftir aldri, en 20–29 ára lögreglumenn (40%) eru líklegri en þau sem eru 30 ára og eldri (19%) til að hafa orðið fyrir slíkri hegðun á undangengnum sex mánuðum.

Tafla 5. Tíðni kynbundinnar áreitni á undangengnum sex mánuðum með óbeinni mælingu, eftir kyni og aldri

Reynsla af kynbundinni áreitnishegðun	Af og til eða oftár	Aldrei
Alls (n=314)	22%	78%
Karlar (n=233)	10%	90%
Konur (n=78)	56%	44%
20-29 ára (n=42)	40%	60%
30 ára og eldri (n=271)	19%	81%

Kyn ($\chi^2 = 72,725$, $df = 1$, $p = .000$); *Aldur* ($\chi^2 = 9,589$ $df = 1$, $p < .005$).

Þegar rýnt er í aldurshópana eftir kyni má sjá að konur eru mun líklegri til að hafa reynslu af kynbundinni áreitni en karlar (Tafla 6). Í yngsta aldurshópi lögreglumanna, 20-29 ára, hafa 61% kvenna orðið fyrir kynbundinni áreitnishegðun á undangengnum sex mánuðum á móti 16% karla. Meðal 30 ára og eldri er hlutur þeirra kvenna og karla sem hafa reynslu af kynbundinni áreitnishegðun aðeins lægri, eða 55% á móti 10%.

Tafla 6. Tíðni kynbundinnar áreitni með óbeinni mælingu á undangengnum sex mánuðum, eftir aldurshópum og kyni

Reynsla af kynbundinni áreitnishegðun	Af og til eða oftár	Aldrei	
20-29 ára	Karlar (n=25)	16%	84%
	Konur (n=17)	61%	39%
30 ára og eldri	Karlar (n=213)	10%	90%
	Konur (n=55)	55%	45%

Athugasemd: 20-29 ára ($\chi^2 = 8,776$, $df = 1$, $p = .003$); 30 ára og eldri ($\chi^2 = 56,649$ $df = 1$, $p = .000$).

Í töflu 7 má sjá spurningar sem voru til grundvallar óbeinu mælingunni á kynbundinni áreitni, en mikill kynjamunur var á svörum lögreglumanna. Algengasta birtingarmynd kynbundinnar áreitni voru óviðeigandi, móðgandi eða sárandi brandarar tengdir kyni þátttakenda, en helmingur lögreglukvenna (51%) hafði upplifað slíkt af og til eða oftár á undangengnum sex mánuðum á móti 6% karla. Rúmlega fjórðungur kvenna höfðu upplifað önnur atriði kvarðans, þ.e. almennt neikvætt viðhorf um kyn sitt á vinnustaðnum (29%), að gert væri lítið úr þeim eða þeirra hæfileikum vegna kyns þeirra (28%) og að

þeim væri sýnd óviðeigandi, móðgandi eða særandi hegðun vegna kyns þeirra (26%) af og til eða oftár á undangengnum sex mánuðum, á móti 3-7% karla. Í könnun á íslenskum vinnumarkaði kom fram að 18% kvenna og 10% karla höfðu af til eða oftár reynslu af óviðeigandi, móðgandi eða særandi bröndurum tengdum kyni á undangegnum sex mánuðum, og að 9-10% kvenna höfðu upplifað hin atriði kvarðans á móti 5-7% karla (Margrét Valdimarsdóttir o.fl. 2019). Mun fleiri lögreglukonur hafa orðið fyrir kynbundinni áreitnishegðun í starfi sínu en konur almennt á íslenskum vinnumarkaði, en reynsla lögreglukarla er svipuð og reynsla karla almennt.

Tafla 7. Tíðni þeirra sem hafa af og til eða oftár orðið fyrir athöfnum eða athugasemdum kynbundna áreitniskvarðans á undangengnum sex mánuðum, eftir kyni.

Af og til eða oftár	Alls (n=314)	Karlar (n=233)	Konur (n=78)
Að sagðir eru óviðeigandi, móðgandi eða særandi brandarar sem tengjast kyni þínu? ^a	17%	6%	51%
Að gert er lítið úr þér eða þínum hæfileikum vegna kyns þíns? ^b	12%	6%	28%
Almennt neikvætt viðhorf um kyn þitt á vinnustaðnum? ^c	13%	7%	29%
Að þér er sýnd óviðeigandi, móðgandi eða særandi hegðun vegna kyns þíns? ^d	9%	3%	26%

Athugasemd: a: $\chi^2 = 86,478$, $df = 1$, $p = .000$; b: $\chi^2 = 26,416$, $df = 1$, $p = .000$; c: $\chi^2 = 25,677$, $df = 1$, $p = .000$; d: $\chi^2 = 35,178$, $df = 1$, $p = .000$

Í töflu 8 má sjá hverjir eru tilgreindir gerendur kynbundnu áreitninnar þegar hún er mæld með óbeinum hætti og aðeins er lítið til undangenginna sex mánuða. Algengast er að konur greini frá kynbundinni áreitni af hálfu karlkyns samstarfsmanns (69%), en um það bil þriðjungur tilgreinir karlkyns yfirmann (33%) og karlkyns utanaðkomandi aðila (38%). Aftur á móti má sjá dreifðari svörum hjá körlum, en algengast er að þeir greini frá kynbundinni áreitnishegðun af hálfu kvenkyns samstarfsmanns (58%), karlkyns samstarfsmanns (46%) og kvenkyns yfirmanns (42%), en einnig karlkyns yfirmanns (33%) og kvenkyns utanaðkomandi aðila (33%).

Tafla 8. Gerendur kynbundinnar áreitnishegðunar sem átti sér stað á undan- gengnum sex mánuðum. Svarendur gátu valið fleiri en einn svarmöguleika, greint eftir kyni.

Gerendur	Alls	Karlar	Konur
Karlkyns yfirmaður	33%	33%	33%
Kvenkyns yfirmaður	19%	42%	5%
Karlkyns samstarfsmaður	60%	46%	69%
Kvenkyns samstarfsmaður	28%	58%	12%
Karlkyns undirmaður	16%	21%	14%
Kvenkyns undirmaður	9%	25%	0%
Karlkyns utanaðkomandi aðili	31%	21%	38%
Kvenkyns utanaðkomandi aðili	24%	33%	19%
	(n = 67)	(n = 24)	(n = 42)

5. Umræður og lokaorð

Í þessari grein lögðum við upp með eftirfarandi rannsóknarspurningar: Hvernig miðar stjórnvöldum að því að ná settum markmiðum í jafnréttismálum lögreglunnar? Hvaða hugsanlegu áhrif hafa neikvæðir þættir vinnuvenningar lögreglunnar, þá sérstaklega kynbundin áreitnishegðun, á þessi markmið?

Jafnréttismarkmið stjórnvalda snúa annars vegar að heildarfjölda lögreglukvenna og hins vegar fjölgun þeirra í áhrifa- og stjórnunarstöðum lögreglumanna. Heilt yfir virðast stjórnvöld á góðri leið með að ná markmiðum sínum um að konur verði 30% lögreglumanna fyrir árið 2028, en árið 2023 voru þær 25%. Eitt embætti hefur nú þegar náð markmiðinu en önnur embætti bera þó lægri hlut. Sum embætti eiga enn mjög langt í land, en hlutur kvenna er enn um eða undir 10% hjá embætti lögreglustjórans á Vestfjörðum og embætti ríkislögreglustjóra. Einnig er óvíst hvort að markmiðið heilt yfir allt landið náist því vísbendingar eru um fækkun kvenna í lögreglunámi, þar sem hlutur kvenna hefur lækkað meðal útskrifaðra og skráðra nemenda síðastliðin ár. Formaður Landssambands lögreglumanna telur að það megi rekja til þróun starfsins sem sé orðið hættulegra en það var. Án rannsókna er ekkert hægt að útiloka í þeim efnunum en nærtækt er að huga að áhrifum breytinga sem urðu á lögreglumenntuninni haustið 2022. Þá var inntaka gerð háð inntöku í starfsnám á vegum Mennta- og starfsþróunarseturs lögreglu. Fram að því hafði bóknámshluti diplómanámsins fyrir verðandi lögreglumenn verið opinn öllum (Ólafur Örn Bragason 2021) og nemendur gátu þreifad fyrir sér í náminu og lagt mat á hvort að starfið gæti hugsanlega hentað þeim. Rief o.fl. (2024) benda á að konur þurfi að yfirvinna félags- og menningarlegar hugmyndir sem tengdar eru lögreglustarfinu, og haldið er á lofti af fjölmiðlum og í afþreyingariðnaði, áður en þær íhuga að hefja nám. Í því ljósi getur verið heppilegt að reyna fyrir sér í bóknámshluta námsins áður en tekin er ákvörðun um að sækja um í starfsnámið.

Hvað varðar fjölgun kvenna um 2,5% í áhrifa- og stjórnunarstöðum á milli 2019 og 2023, þá hafa áætlanir stjórnvalda ekki staðist í tveimur af fjórum starfsstigum lögreglu. Á tímabilinu fékk ein kona framgang úr stöðu aðstoðaryfirlögregluþjóns í stöðu yfirlögregluþjóns. Þar sem engin kona fékk framgang í stöðu aðstoðaryfirlögregluþjóns er hlutur kvenna í stöðu aðstoðaryfirlögregluþjóns neikvæður á tímabilinu. Hlutur kvenna stóð í stað í starfsstiginu þar á eftir, þ.e. meðal aðalvarðstjóra og lögreglufulltrúa. Kynjaskiptingin í starfsstigunum er eftirtektarverður, en níu af hverjum tíu lögreglukonum eru í neðstu tveimur starfsstigunum á móti aðeins tveimur af hverjum þremur lögreglukörnum. Kynjamynstur sem eru áberandi á karllægum vinnustöðum, s.s. slökkviliðum (Bishu o.fl. 2021).

Niðurstöður okkar benda til þess að brotthvarf kvenna sé enn vandamál, en það er hlutfallslega meira meðal lögreglukvenna en lögreglukarla. Brotthvarf hefur ekki aðeins áhrif á hlutfall kvenna í lögregluliðinu heldur einnig líkurnar á auknum framgangi kvenna upp starfsstiga lögreglunnar (Miles-Johnson & Fay 2023). Þegar litið er til takmarkaðra upplýsinga um ástæður brotthvarfs má sjá kynjaðar birtingarmyndir brotthvarfs úr starfi lögreglumanna, en karlar eru mun líklegri en konur til að hætta vegna aldurs og konur líklegri en karlar til að hætta að eigin frumkvæði. Hugsanlega má rekja kynjamun í aldurstengdum starfslokum til fæðar kvenna í störfum lögreglunnar á árum áður, en hafa ber í huga að konur hafa starfað sem lögreglumenn í marga áratugi (Þorsteinn Jónsson & Guðmundur Guðjónsson 1997). Eins vakna spurningar um hvort að starfslok kvenna að þeirra eigin frumkvæði eigi sér eðlilegar skýringar eða ekki. Er það helsta takmörkun rannsóknarinnar að ekki er hægt að fá aðgang að ítarlegri upplýsingum um starfsaldur og ástæður brotthvarfs lögreglumanna úr starfi, en þeim upplýsingum er ekki safnað kerfisbundið hjá lögreglunni þrátt fyrir ábendingar höfunda um að þær upplýsingar séu nauðsynleg undirstaða jafnréttisstarfs lögreglu (Finnborg S. Steinþórsdóttir 2013; Finnborg S. Steinþórsdóttir & Gyða M. Pétursdóttir 2024).

Það má greina ákveðin sérstöðu- eða nytsemissjónarmið (Laufey Axelsdóttir o.fl. 2023) að baki markmiðum stjórnvalda um fjölgun lögreglukvenna. Orðræðan í lög-gæsluáætluninni (Stjórnarráð Íslands 2019b) er á þann veg að jafnrétti innan lögreglunnar gagnist til að auka traust til lögreglu og getu hennar til að sinna öryggishlutverki sínu. Enn fremur styrkir það sérstöðu- eða nytsemissjónarmiðin að jafnréttismálin séu einungis ávörpuð í tengslum við traust til lögreglu, en ekki t.d. í markmiðum um gott starfsumhverfi starfsfólks lögreglu. Er þetta í samræmi við alþjóðlegar áherslur í jafnréttismálum lögreglunnar, þó víða séu lagðar ríkari áherslur á gagnsemi meintra kvenlægra eiginleika kvenna til að sinna ákveðnum „kvennastörfum“ innan lögreglunnar (Sjá t.d. í Bandaríkjunum: About 30 x 30 e.d.). Hætta er á að konur verði merktar kyni sínu og meintum kynbundnum eiginleikum alla starfsævina (Miles-Johnson & Fay 2023).

Áhersla stjórnvalda á nytsemi kvenna er athyglisverð þegar litið er svo til þess viðmóts sem lögreglukonur mæta á vinnustaðnum vegna kyns síns. Niðurstöður okkar eru þær að stór hluti lögreglukvenna verður fyrir kynbundinni áreitni í starfi sínu eða í tengslum við starf sitt hjá lögreglunni. Líkt og í erlendum rannsóknum á kynbundinni áreitni (Rostami o.fl. 2022; Brown o.fl. 2019) þá eru lögreglukonur hér á landi mun líklegri til að

verða fyrir slíkri hegðun en lögreglukarlar. Þegar lítið er til gerenda innan vinnustaðarins þá er algengast að konur verði fyrir áreitni að hálfu karlkyns yfirmanna og karlkyns samstarfsmanna. Karlar greina frá því að kvenkyns yfirmenn séu gerendur í beinni mælingu á kynbundinni áreitni, en í óbeinu mælingunni kemur fram að gerendur eru bæði karlar og konur í ólíkum stöðum innan lögreglunnar. Er það hugsanlega í samræmi við kenningar Brewer (1991) um að konur á karllægum vettvangi taki þátt í ríkjandi menningu í tilraunum sínum að verða fullgildir meðlimir hópsins.

Óbeina mælingin á kynbundinni áreitni gefur innsýn í birtingarmyndir kynbundnu áreitnishegðunarinnar. Annars vegar snýr áreitnishegðunin að konum almennt, en niðurstöðurnar sýna að algengt er að konur verði vitni að óviðeigandi, móðgandi eða særandi bröndurum um konur eða almennu neikvæðu viðhorfi um konur á vinnustaðnum. Hins vegar beinist kynbundna áreitnin að lögreglukonunum sjálfum, þ.e. að þeim sé sýnd óviðeigandi, móðgandi eða særandi hegðun vegna kyns þeirra og að gert sé lítið úr þeim eða þeirra hæfileikum vegna kyns þeirra. Er þetta samræmi við fyrri rannsóknir (Spasić o.fl. 2015; Lo & Lim 2023) sem sýna að kynbundna áreitnin beinist oft að gerendahæfni lögreglukvennanna, miðar að því að minna konur í sífellu á að þær séu ekki jafnokar karlanna og beina þeim í störf innan lögreglu sem talin eru hæfa kyni þeirra. Í þessu ljósi er mikilvægt að setja varnagla við niðurstöður rannsókna þar sem beitt er sérstöðu- og nytsemissjónarmiðum til að sýna fram á mikilvægi kvenna (Sjá t.d. í Bandaríkjunum: About 30 x 30 e.d.).

Byggt á niðurstöðum þessarar rannsóknar drögum við þá ályktun að vinnumenning lögreglu grafi undan áherslum stjórnvalda í jafnréttismálum lögreglunnar. Markmið stjórnvalda eru ósjálfbær þar sem þau miða að því að fjölga konum í umhverfi sem hugsanlega ýtir þeim út aftur. Er það í samræmi við fyrri rannsóknir sem benda til þess að hugsanlegar skýringar á brotthvarfi kvenna úr lögreglustarfinu megi rekja til starfsaðstæðna lögreglufólks og karllægri vinnumenningu lögreglunnar (Sanders o.fl. 2022; Rief o.fl. 2024; Wilson o.fl. 2024). Niðurstöðurnar gefa tilefni til þess að beina sjónum að því hvað það er í umhverfi lögreglumanna sem leyfir kynbundinni áreitni að þrífast, sérstaklega í ljósi þess að fyrri rannsóknir hér á landi sýna að vinnumenning lögreglunnar er fjandsamleg konum (Finnborg S. Steinþórsdóttir & Gyða M. Pétursdóttir 2018; 2022), líkt og víða annarsstaðar (Rawski & Workman-Stark 2018; Brown o.fl. 2019; Cunningham & Ramshaw 2020; Davis o.fl. 2023). Í því samhengi er vert að beina sjónum að karllægum hugmyndum um lögreglustarfið, sem getur styrkt þá hugmynd að konur búi hvorki yfir andlegu né líkamlegu atgervi til að sinna starfinu (Rief o.fl. 2024; Spasić o.fl. 2015; Lo & Lim 2023). Slíkum hugmyndum hefur verið haldið á lofti hér á landi, en í fjölmiðlum hefur komið fram að lögreglustarfið sé orðið svo hættulegt (Anna Rún Frímannsdóttir 2023; Haukur Holm 2022). Í því samhengi hefur því verið velt upp hvort að það henti því síður konum (Morgunvaktin 2024).

Einfaldar áætlanir um að fjölga konum á karllægum vettvangi hafa verið gagnrýndar (Childs & Krook 2009). Slíkar áherslur færa ábyrgðina á jafnréttismálum frá heildinni og stjórnendum yfir á herðar kvenna, þ.e. að þær séu ekki nógu duglegar að mennta sig eða að sækjast eftir stjórnunarstöðum. Huga þarf að jafnréttismálum í tengslum við að

búa lögreglumönnum gott starfsumhverfi, en ekki eingöngu þegar sjónum er beint að trausti til lögreglu líkt og gert er í löggæsluáætlun (Stjórnarráð Íslands 2019b). Rannsóknir benda til þess að vinna þurfi gegn karllægri vinnumenningu lögreglunnar til þess, en lögreglumenn (af öllum kynjum) sem ekki uppfylla þær karlmennskuhugmyndir sem einkenna þá menningu eru jafnarsettir og jafnvel útilokaðir (Rawski & Workman-Stark 2018; Rannveig Á. Guðjónsdóttir & Gyða M. Pétursdóttir 2017). Við teljum að kynbundin áreitni, líkt og einelti og kynferðisleg áreitni (Finnborg S. Steinþórsdóttir & Gyða M. Pétursdóttir 2018), þrífist vel í slíkri menningu og ýti hugsanlega undir brotthvarf kvenna úr lögreglunni. Til að ná árangri í jafnréttismálum þarf að vinna kerfisbundið að inngildandi vinnumenningu fyrir alla lögreglumenn. Slíkar aðgerðir munu ekki aðeins stuðla að auknu kynjajafnrétti í lögreglunni, heldur eru líklegar til að hafa jákvæðar afleiðingar fyrir allt lögreglufólk, stofnanir lögreglu og samfélagið sem þau þjóna (Rawski & Workman-Stark 2018). Rannsóknir sýna að góðir stjórnarhættir þar sem velferð starfsfólks er í fyrirrúmi og traust ríkir til stjórnenda eru lykilatriði til að draga úr brotthvarfi lögreglumanna (Wilson o.fl. 2024). Sérstaklega er mikilvægt að þau sem eru í stjórnunar- og áhrifastöðum, óháð kyni, líti á sig og hegði sér sem krítískir gerendur (Child & Krooks 2009; Laverick og Cunningham 2023; Drew & Archbold 2023) sem geta haft áhrif á starfsumhverfi sitt og stuðlað að inngildingunni og jafnrétti fyrir öll innan lögreglunnar.

Aftanmálgreinar

- 1 Þýðing höfundar, en texti á frummálinu er eftirfarandi: „The 30×30 Initiative is based on the importance of achieving at least 30% representation to empower a group to influence an organization's culture. This 30% threshold is where change begins to happen, but it is not our end goal“.
- 2 Lögregluskóli ríkisins brautskráði ekki nemendur árin 2007, 2011 og 2015. Fyrsta brautskráning frá Háskólanum á Akureyri var árið 2018.
- 3 Lögreglumenn hjá embætti Héraðssaksóknara eru taldir með.

Heimildir

- About 30 x 30 (e.d.). <https://30x30initiative.org/about-30x30/>
- Anna Rún Frímansdóttir (2023, 1. nóvember). „Við verðum að bregðast við“, *Mbl.is*. Sótt af https://www.mbl.is/frettir/innlent/2023/11/01/vid_verdum_ad_bregdast_vid/.
- Ásta Snorraddóttir, Guðbjörg Andrea Jónsdóttir, Guðný Gústafsdóttir, Guðný Bergþóra Tryggvadóttir, Hrafnhildur Snæfríðar- og Gunnarsdóttir og Margrét Valdimarsdóttir (2020). *Valdbeiting á vinnustað. Rannsókn á algengi og eðli eineltis og áreitni á íslenskum vinnumarkaði*. Félagsvísindastofnun Háskóla Íslands. Sótt af [https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Vald-beiting%20á%20vinnustað_%20-%20Copy%20\(1\).pdf](https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Felagsmalaraduneytid/Vald-beiting%20á%20vinnustað_%20-%20Copy%20(1).pdf).
- Bishu, S., McCandless, S. og Elias, N. (2021). Gender in Emergency Services: Foundations for Greater Equity in Professional Codes of Ethics. *Public Integrity* 23(6), 610–623. <https://doi.org/10.1080/1099922.2020.1825179>
- Bjørkelo, B., Bye, H. H., Leirvik, M. S., Egge, M. og Ganapathy, J. (2021). „Diversity in education and organization: from political aims to practice in the Norwegian police service“, *Police quarterly* 24(1), 74–103.
- Brewer, J.D. (1991). „Hercules, Hippolyte and the Amazons—or policewomen in the RUC“, *British journal of sociology* 42(2), 231–247.

- Brown, J., Fleming, J., Silvestri, M., Linton, K. og Gouseti, I. (2019). „Implications of police occupational culture in discriminatory experiences of senior women in police forces in England and Wales“, *Policing and Society* 29(2), 121–136, doi.org/10.1080/10439463.2018.1540618.
- Brynjólfur Þór Guðmundsson (2019, 10. Maí). Fyrsta konan sem verður yfirlögregluþjónn. Sótt af <https://www.ruv.is/frettir/innlent/fyrsta-konan-sem-verdur-yfirlögregluthjonn>
- Capacent (2019) LRH – Jafnréttisvísir. Staða jafnréttismála (óbirt).
- Childs, S. og Krook, M. L. (2009). „Analysing women’s substantive representation: From critical mass to critical actors“, *Government and Opposition* 44(2), 125–145.
- Cunningham, E. og Ramshaw, P. (2020). „Twenty-three women officers’ experiences of policing in England: The same old story or a different story?“, *International journal of police science & management* 22(1), 26–37.
- Davis, H., Lawrence, S., Wilson, E., Sweeting, F., og Poate-Joyner, A. (2023). „„No one likes a grass’ Female police officers“ experience of workplace sexual harassment: A qualitative study“, *International Journal of Police Science & Management* 25(2), 183–195.
- Drew, J. M. og Archbold, C. A. (2023). „Issues of Merit and Affirmative Action in Police Promotion Systems“, í Prenzler, T. (ritstj.), *Gender Inclusive Policing: Challenges and Achievements* (bls. 70-80). New York: Routledge.
- Estill, S. K. (2021, mars). „30x30 initiative: Why we need more women in policing and how to achieve it“, *Dispatch* 14(3), <https://cops.usdoj.gov/html/dispatch/03-2021/initiative.html>.
- Finnborg S. Steinþórsdóttir og Gyða M. Pétursdóttir (2024). *Vinnumenning lögreglunnar. Staða og þróun kynjajafnréttismála*. Reykjavík: Ríkislögreglustjóri. Sótt af <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2024/02/Vinnumenning-logreglunnar-loka.pdf>.
- Finnborg S. Steinþórsdóttir og Gyða M. Pétursdóttir (2022). „To protect and serve while protecting privileges and serving male interests: Hegemonic masculinity and the sense of entitlement within the Icelandic police force“, *Policing and Society. Policing and Society* 32(4), 489–503. DOI: 10.1080/10439463.2021.1922407.
- Finnborg S. Steinþórsdóttir og Gyða M. Pétursdóttir (2018). „Preserving masculine dominance in the police force with gendered bullying and sexual harassment“, *Policing: A Journal of Policy and Practice* 12(2), 165–176.
- Finnborg S. Steinþórsdóttir (2013). *Vinnumenning og kynjatengsl lögreglunnar. Af hverju eru konur svo fámennar meðal lögreglumanna*. Reykjavík: Ríkislögreglustjóri. Sótt af <https://dev.logreglan.is/wp-content/uploads/2014/12/Vinnumenning-og-kynjatengsl-logreglunnar-utg-2013.pdf>.
- Haukur Holm (2022, 30. desember). Dómsmálaráðherra ætlar að heimila lögreglu að beita rafvopnum. RÚV. Sótt af <https://www.ruv.is/frettir/innlent/2022-12-30-domsmalaradherra-aetlar-ad-heimila-logreglu-ad-beita-rafvopnum>
- Laverick, W. og Cunningham, E. (2023). „Advances in Gender Equity in British Policing“, í Prenzler, T. (ritstj.), *Gender Inclusive Policing: Challenges and Achievements* (bls. 23–35). New York: Routledge.
- Laufey Axelsdóttir, Þorgerður Einarsdóttir og Guðbjörg L. Rafnsdóttir (2023). „Justice and utility: Approval of gender quotas to increase gender balance in top-level managements—lessons from Iceland“, *Gender, Work and Organization* 30, 1218–1235, DOI: 10.1111/gwao.12966.
- Leskinen, E. A., Cortina, L. M. og Kabat, D. B. (2011). „Gender harassment: broadening our understanding of sex-based harassment at work“, *Law and human behavior* 35(1), 25.
- Lo, J. og Lim, A. (2023). „Sexism without sexism: Gender-blind frames in police work“, *Gender, Work and Organization* 1–18, DOI: 10.1111/gwao.13020.
- Lög um jafnan rétt og jafna stöðu kynjanna nr. 150/2020.
- Margrét Valdimarsdóttir, Guðný Gústafsdóttir, Hrafnhildur Snæfríðar- og Gunnarsdóttir og Guðný Bergþóra Tryggvadóttir (2019). *Valdbeiting á vinnustað. Rannsókn á algengi og edli eineltis og áreitni á íslenskum vinnumarkaði. Viðauki*. Reykjavík: Félagsvísindastofnun.
- Miles-Johnson, T. og Fay, S. (2023). „Recruitment, deployment, promotion, and attrition of female

- officers: The impact on staffing and perceptions of police practice“, *Policing: A Journal of Policy and Practice* 17, 1–12, doi.org/10.1093/police/paad060 .
- Morgunvaktin (2024, 14. febrúar). Viðtal við Fjölni Sæmundsson formann Landsambands lögreglu-
manna, Rás 1. <https://www.ruv.is/utvarp/spila/morgunvaktin/23614/7hh6r>.
- Polismyndigheten (2023). *Polismyndighetens årsredovisning 2023*. <https://polisen.se/siteassets/dokument/polisens-arsredovisning/polismyndighetens-arsredovisning-2023.pdf>.
- Rannveig Á. Guðjónsdóttir og Gyða M. Pétursdóttir (2017). „Menn eiga að vera svoltið svona harðir.“
Áhrif karlmennskuhugmynda í lögreglunni á rými til tilfinningaúrvinnslu og einelti“, *Íslenska þjóð-
félagið* 8, 43–66.
- Rawski, S.L. og Workman-Stark, A.L. (2018). „Masculinity contest cultures in policing organizations and
recommendations for training interventions“, *Journal of social issues* 74(3), 607–627.
- Rief, R.M., Clinkinbeard, S.S., Goodijohn, L.E. og Rhodes, T.N. (2024). „Ask the women in blue: Fe-
male officers’ thoughts on the recruitment and retention of women in policing“, *Policing: A Journal
of Policy and Practice*, 18, 1-10, doi.org/10.1093/police/paad102.
- Rostami, A., Ghazinour, M., Burman, M. og Hansson, J. (2022). „Job Satisfaction among Swedish Po-
lice Officers: The Role of Work-related Stress, Gender-based and Sexual Harassment“, *Front Public
Health*, 10: 889671. <https://doi.org/10.3389/fpubh.2022.889671>.
- Rostami, A., Burman, M., Ghazinour, M. og Hansson, J. (2024). „Sexual and gender-based harassment
against police employees in European countries: a scoping review“, *Journal of Sexual Aggression* 1–20,
doi.org/10.1080/13552600.2024.2316156.
- Sanders, C.B., Gouweloos, J. og Langan, D. (2022). „Gender, Police Culture, and Structured Ambiva-
lence: Navigating ‘Fit’ with the Brotherhood, Boys’ Club, and Sisterhood“, *Feminist Criminology*,
17(5), 641–660, DOI: 10.1177/15570851221098040.
- Spasić, D., Djurić, S. og Mršević, Z. (2015). „Survival in an “all boys club”: Policewomen in Serbia“,
Women’s Studies International Forum 48, 57–70.
- Stjórnarráð Íslands (2019a). *Löggæsluáætlun fyrir árin 2019 til 2023*. [https://www.stjornarradid.is/lisalib/
getfile.aspx?itemid=dec2d8fb-70e8-11e9-943c-005056bc530c](https://www.stjornarradid.is/lisalib/getfile.aspx?itemid=dec2d8fb-70e8-11e9-943c-005056bc530c)
- Stjórnarráð Íslands (2019b). Athugasemdir við löggæsluáætlun. [https://www.stjornarradid.is/library/
01--Frettatengt---myndir-og-skrar/DMR/Athugasemdir%20vi%c3%b0%20l%c3%b6gg%c3%a6slu%c3%a1%c3%a6tlun.pdf](https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/DMR/Athugasemdir%20vi%c3%b0%20l%c3%b6gg%c3%a6slu%c3%a1%c3%a6tlun.pdf).
- Þorsteinn Jónsson og Guðmundur Guðjónsson (1997). *Lögreglan á Íslandi, stéttartal og saga*. Reykjavík:
Byggðir og bú ehf.
- Þingskjal nr. 263/2000–2001. Svar dómsmálaráðherra við fyrirspurn Stefáníu Óskarsdóttur um konur
í lögreglunni.
- Wilson, J.M., Grammich, C.A., Cherry, T. og Gibson A. (2023). „Police Retention: A Systematic Review
of the Research“, *Policing* 17, 1–20 doi: <https://doi.org/10.1093/police/paac117>.