

ÚTTEKT

Áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi 2013-2016

Unnið fyrir utanríkisráðuneytið, nóvember 2016



Höfundar: Kristjana Sigurbjörnsdóttir • Guðbjört
Guðjónsdóttir • Erla Hlín Hjálmarsdóttir



UNITED NATIONS
UNIVERSITY

UNU-GEST

Gender Equality Studies
and Training Programme

EFNISYFIRLIT

Tölur og myndir	4
Samantekt og ábendingar	2
Ályktun öryggisráðs SP nr. 1325	3
Aðgerðaáætlanir vegna ályktunar 1325 og skyldra ályktana	3
Helstu niðurstöður úttektar á landsáætlun 2013-2016	5
Helstu tillögur fyrir nýja landsáætlun 2017-2020	9
1 Inngangur og markmið	13
1.1 Markmið úttektar	13
1.2 Uppbygging úttektarskýrslu	14
2 Aðferðir og gögn úttektar	14
3 Ályktun öryggisráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi	19
Ályktanir öryggisráðs SP um konur, frið og öryggi	21
3.1 Alþjóðleg skýrsla um áhrif og skilvirkni ályktunar 1325	22
3.2 Aðgerðaáætlanir um framkvæmd ályktunar 1325	23
3.3 Fyrsta áætlun Íslands 2008-2012	24
3.4 Önnur áætlun Íslands 2013-2016	25
4 Niðurstöður	27
4.1 Mikilvægi áætlunar Íslands	27
4.1.1 Skuldbindingar Íslands og framlag áætlunar Íslands	27
4.1.2 Aðgerða- og samstarfsáætlanir Íslands sem taka mið af áætlun 1325	28
4.1.3 Mikilvægi áætlunar Íslands í alþjóðlegu samhengi	29
4.1.4 Niðurstaða: mikilvægi	30
4.1.5 Ábendingar: mikilvægi	31
4.2 Skilvirkni áætlunar Íslands um konur frið og öryggi	31
4.2.1 Fjármagn og skipting kostnaðar	31
4.2.2 Mannauður	33
4.2.3 Samstarf og samráð	34
4.2.4 Niðurstaða: skilvirkni	35

4.2.5	Ábendingar: skilvirkni.....	36
4.3	Fræðsla og málsvarastarf.....	38
4.3.1	Fræðsla til starfsmanna og útsendra sérfræðinga	38
4.3.2	Niðurstöður: fræðsla og málsvarastarf	41
4.3.3	Ábendingar: fræðsla og málsvarastarf.....	41
4.4	Þátttaka.....	42
4.4.1	Konur til jafns til karla vinna sem sérfræðingar á vettvangi Íslensku friðargæslunnar .	42
4.4.2	Niðurstaða: þátttaka	44
4.4.3	Ábendingar: þátttaka.....	44
4.5	Fyrirbyggjandi starf, vernd, aðstoð og endurhæfing	44
4.5.1	Niðurstaða: fyrirbyggjandi starf, vernd, aðstoð og endurhæfing.....	45
4.5.2	Ábendingar: fyrirbyggjandi starf, vernd, aðstoð og endurhæfing	45
4.6	Samstarf og samráð.....	45
4.6.1	Samráð	45
4.6.2	Fræðsla fyrir ráðuneyti, stofnanir og félagasamtök.....	46
4.6.3	Aukin þekking almennings a□ a□lyktun 1325.....	47
4.6.4	Samvinna og samra□ð við Norðurlönd.....	48
4.6.5	Sjálfbærni	48
4.6.6	Niðurstaða: samstarf og samráð	50
4.6.7	Ábendingar: samstarf og samráð	51
4.7	Áhrif áætlunar	52
4.7.1	Áhrif á skilning á málaflokknum.....	52
4.7.2	Áhrif á stefnu Íslands á tímabilinu	53
4.7.3	Áhrif áætlunar á samþættingu kynjasjónarmiða inn í starf utanríkisráðuneytisins.	55
4.7.4	Niðurstaða: áhrif.....	56
4.7.5	Ábendingar: áhrif	56
5	Ábendingar og tillögur fyrir áætlun eftir 2016	57
	Mikilvægi	57
	Skilvirkni.....	58
	Fræðsla og málsvarastarf	59
	Þátttaka	60

Fyrirbyggjandi starf, vernd, aðstoð og endurhæfing.....	60
Samstarf og samráð	60
Heildrænar ábendingar.....	61
Heimildir.....	62
Viðauki I – Áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi 2013–2016	65
Viðauki II – Gagnasöfnun.....	69
Viðtalsvísir fyrir hálfstöðluð viðtöl	69
Úttektarrammi.....	71
Viðauki III – Listi yfir viðmælendur úttektar.....	80

Töflur og myndir

Mynd 3-1 Útsendir sérfræðingar Íslensku friðargæslunnar 2013-2016.....	26
Mynd 4-1 Útsendir sérfræðingar Íslensku friðargæslunnar 2013-2016 sem fengu 1325 fræðslu ...	43
Mynd 4-2 Kynjahlutfall meðal sendiherra Íslands 2011-2015	55
Tafla 3-1 Ályktanir öryggisráðs SP um konur, frið og öryggi.....	21



Úttekt þessi er unnin af Jafnréttisskóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna. Matið byggir á upplýsingum frá starfsfólki utanríkisráðuneytisins sem starfar að málefnum ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi, sjónarmiðum þeirra og sérfræðinga á sviðinu ásamt tölulegum gögnum. Úttektarteymið vill koma á framfæri þökkum til allra þeirra einstaklinga sem gáfu sér tíma til að deila með teyminu reynslu sinni af starfinu.

Matsteymið ber fulla ábyrgð á greiningum og niðurstöðum skýrslunnar og þeirri túlkun sem endurspeglast í skýrslunni.



UNITED NATIONS
UNIVERSITY

UNU-GEST

Gender Equality Studies
and Training Programme

SAMANTEKT OG ÁBENDINGAR

Jafnrétti kynjanna hefur verið forgangsmál í utanríkisstefnu Íslands á undanförunum árum. Íslensk stjórnvöld hafa tekið mikilvæg skref í samþættingu kynjasjónarmiða í alþjóðastarfi sínu og hafa sýnt vilja í verki með því að leggja ríka áherslu á það, bæði sem sértækt markmið og þverlægt viðfangsefni í utanríkisstefnu Íslands á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu. Í áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands á tímabilinu 2013 til 2016 er lögð rík áhersla á að bæði kynin hafi jöfn tækifæri til áhrifa, þátttöku og ábata af verkefnum Íslands. Jafnréttisstefna utanríkisráðuneytisins og Þróunarsamvinnustofnunar Íslands (ÞSSÍ) er í samræmi við þróunarsamvinnuáætlun 2013-2016. Jafnréttisstefnan byggir bæði á alþjóðlegum samþykktum og íslenskri löggjöf og leggur áherslu á að kynjajafnrétti séu grundvallarmannréttindi þar sem áhersla er lögð á fjögur megin svið; menntun, heilbrigði, auðlinda- og umhverfismál og konur, frið og öryggi, en þetta endurspeglar jafnframt áhersluþætti þróunarsamvinnuáætlunar. Í þessum stefnum hefur ályktun Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna (SP) nr. 1325 um konur, frið og öryggi og áætlun íslenskra stjórnvalda þar að lútandi verið miðlæg.¹ Ísland var eitt af fyrstu aðildarríkjum SP sem gerði aðgerðaáætlun um ályktun 1325 árið 2008 og æ síðan hafa stjórnvöld beitt sér markvisst sem málsvari ályktunarinnar á alþjóðavettvangi.

Sumarið 2016 var Jafnréttisskóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna falið að gera úttekt á framkvæmd og skilvirkni áætlunar Íslands um framkvæmd ályktunarinnar að beiðni utanríkisráðuneytisins. Markmið úttektarinnar var að meta árangur sem náðst hefur við framkvæmd aðgerðaáætlunar Íslands á tímabilinu 2013 til 2016² og leggja mat á markmið, aðgerðir og mælikvarða áætlunarinnar í gegnum þá matsþætti sem úttektin byggir á auk þess að taka saman þann lærdóm sem draga má af framkvæmd aðgerðaáætlunarinnar. Jafnframt var markmiðið að setja fram tillögur sem leggja má til grundvallar vinnu við nýja áætlun íslenskra stjórnvalda sem hefst á árinu og á að gilda næstu árin, eða frá 2017.

Úttektin er skilgreind sem óháð ytri úttekt sem er mat, unnin af aðilum og einstaklingum sem eru óháðir þeim sem bera ábyrgð á gerð og framkvæmd þróunaráætlunarinnar. Úttektin var framkvæmd á tímabilinu ágúst til nóvember 2016. Blönduðum rannsóknaraðferðum var beitt við framkvæmd úttektarinnar. Stuðst var við gögn stjórnvalda og upplýsingar sem fengust úr viðtölum við starfsfólk utanríkisráðuneytisins. Einnig var rætt við aðra hagsmunaaðila eins og fulltrúa úr

¹ Áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi 2013–2016: https://www.utanrikisraduneyti.is/media/fridargaeslan/FINAL-KonurFridurOryggi_2013-2016.pdf

² Þegar vísað er í áætlun eða aðgerðaáætlun Íslands í þessari samantekt er átt við áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi fyrir tímabilið 2013–2016.

samráðshópi 1325, friðargæsluliða og sérfræðinga sem þekkja vel til í málaflokknum. Jafnframt er stuðst við opinber gögn og útgefið efni á vegum utanríkisráðuneytisins sem og efni um stöðu ályktunar 1325 og greiningu á aðgerðaáætlunum annarra ríkja um konur, frið og öryggi. Loks var aðilum sem tengjast málaflokknum og öðrum áhugasömum gefið færi á að koma athugasemdum og tillögum á framfæri vegna úttektarinnar á vefsíðu Jafnréttisskólans.

Ályktun öryggisráðs SP nr. 1325

Ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna (SP) númer 1325 um konur, frið og öryggi var samþykkt hinn 30. október árið 2000. Ályktunin markaði tímamót í sögu öryggisráðsins því með henni viðurkenndi öryggisráðið í fyrsta skipti sérstöðu kvenna á átakasvæðum og mikilvægi framlags þeirra til friðar og setti það á dagskrá í alþjóðlegri umræðu um frið og öryggi. Útgangspunktur ályktunar 1325 er sá að konur geta bæði haft áhrif í vopnuðum átökum og að átök hafa sérstakar afleiðingar fyrir þær.³ Ályktunin hvetur aðildaríkin til að vinna aðgerðaáætlanir fyrir sín lönd (e. national action plans) til að hrinda markmiðum ályktunarinnar í framkvæmd. Í því samhengi undirstrikar ályktun 1325 fjórar meginstoðir:

1. Þátttaka: miðar að því að auka þátttöku og aðkomu kvenna að friðarferlum og friðaruppbyggingu og leggur áherslu á jafna þátttöku þeirra og aðild að öllum aðgerðum sem ætlað er að viðhalda og stuðla að friði og öryggi.
2. Forvarnir: vegna ofbeldis gegn konum í stríði, sérstaklega kynferðislegu ofbeldi.
3. Vernd: nauðsyn þess að framfylgja að fullu alþjóðlegum mannúðar- og mannréttindalögum sem vernda réttindi kvenna og stúlkna í átökum og í kjölfar átaka.
4. Aðstoð og uppbygging eftir stríð: mæta þörf kvenna og stúlkna til sértækra þarfa (s.s. heilbrigðis) og styðja við getu kvenna til að leiða aðstoð- og uppbygginarstörf í eigin samfélögum.

Aðgerðaáætlanir vegna ályktunar 1325 og skyldra ályktana

Í dag hafa 63 ríki sett sér aðgerðaáætlanir til að hrinda markmiðum 1325 í framkvæmd og 16 lönd til viðbótar hafa nú þegar hafið ferli til þess að svo megi verða.⁴ Áætlanir fátækari ríkja og ríkja sem enn eiga í átökum, líkt og nýjustu aðgerðaáætlanir frá Afghanistan, Palestínu og sú allra nýjasta frá Suður-Súdan, leggja ríka áherslu á starfsemi innanlands, svo sem þátttöku kvenna á sviði öryggismála (her, lögregla o.s.frv.), að konur komist í ábyrgðarstöður í stjórnsýslu og við

³ Þegar vísað er til ályktunar 1325 er átt við tengdar ályktanir öryggisráðs SP sem fylgdu í kjölfar ályktunar nr. 1325 sem eru orðnar níu talsins en þær eru ályktanir nr. 1820, 1888, 1889, 1960, 2016, 2122, 2242 og 2272.

⁴ Áætlanir ríkja má finna á vef Inclusive Security og eru aðgengilegar hér: <https://actionplans.inclusivesecurity.org/>. Myndræn framsetning þar sem ár fyrstu áætlunar er tekin fram má finna hér: <http://www.peacewomen.org/member-states>. Á þessari vefsíðu má finna tengla á allar áætlanir ríkja sem hafa verið gerðar: <http://iknowpolitics.org/en/knowledge-library/website-database/list-national-action-plans-implementation-uns-cr-1325>

uppbyggingarstarf; og vernd gegn kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi. Þó stjórnvöld í iðnríkjum leggi enn sem komið er sterka áherslu á málefni sem tengjast konum, friði og öryggi í sinni utanríkisstefnu, einkum á sviði varnar-, öryggis- og þróunarmála, sem og í verkefnum hers og lögreglu á vettvangi erlendis og í samskiptum ríkja, þá færast í aukana í þriðju kynslóð aðgerðaáætlana að kastljósinu sé beint að innviðum og starfi innan eigin lands. Samanburður á landsáætlunum Íslands, nágrennalanda í Evrópu og Ástralíu leiðir í ljós að áætlun Íslands sem nú er að renna skeið sitt á enda rímar að mörgu leyti við áætlanir samanburðarríkjanna:

	Bretland (2014-17)	Ástralía (2012-18)	Danmörk (2014-19)	Írland (2015-18)	Holland (2012-18)	Svíþjóð (2016-18)	Noregur (2015-18)	Finnland (2012-16)	Ísland (2013-16)
Nálgun sem byggist á meginstólþum 1325	✓	✓		✓			✓		✓
Einblínt á tiltekin lönd	✓		✓		✓		✓	✓	✓
Framlög eyrnamerkt					✓				✓
Áhersla á málefni innanlands					✓	✓	✓	✓	✓ ⁵
Jafnréttisþjálfun fyrir starfsfólk öryggisstofnana innanlands (td. lögreglu)		✓		✓			✓	✓	
Samráðshópur þvert á stofnanir	✓	✓	✓	✓		✓	✓	✓	✓
Formlegir ferlar fyrir upplýsingagjöf til borgaralegs samfélags	✓	✓		✓		✓	✓	✓	✓
Samsvarandi aðgerðaáætlun fyrir innleiðingu innanlands	✓								

Leggja ber á það áherslu að slíkur samanburður gefur einungis vísbendingar um eðli og nálgun í hverju landi fyrir sig, og útfærslur í áætlunum eru ólíkar í hverju landi fyrir sig.

⁵ Einungis fyrir mansalsmál

Helstu niðurstöður úttektar á landsáætlun 2013-2016

Ísland hefur að mörgu leyti náð að marka sér sérstöðu með því að skipa sér framarlega í flokk meðal þeirra þjóða sem halda málefnum 1325 á lofti á alþjóðavettvangi. Þessum sýnileika Íslands má sér í lagi þakka ötulu málsvarastarfi Íslands og stuðningi úr röðum æðstu yfirmanna utanríkisþjónustunnar, þ.m.t. þeirra sem hafa gegnt embætti utanríkisráðherra á tímabilinu. Ágætt innra samræmi á milli þróunaráætlunar, aðgerðaáætlunar 1325 og jafnréttisstefnu UTN og PSSÍ, en áhersla á jafnréttismál er rauður þráður í utanríkisstefnu Íslands. Sterk áhersla er lögð á málefni ályktunar 1325 í stefnu Íslands í þróunarsamvinnu og við friðargæslu- og uppbyggingarstarf, sem gefur góðan grunn fyrir aðgerðaáætlun. Sem dæmi má nefna að áhersla á málefni ályktunar 1325 endurspeglast einnig í nýrri þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland.

Aðgerðaáætlun Íslands fyrir árin 2013-2016 skiptist í fjögur meginmarkmið: (1) fræðsla og málsvarastarf, (2) þátttaka, (3) fyrirbyggjandi starf, vernd, aðstoð og endurhæfing, og (4) samstarf og samráð. Þessir þættir endurspeгла grunnþætti ályktunar nr. 1325.

Yfirmarkmið í þætti sem varðar **fræðslu og málsvarastarf** lýtur að því að auka þekkingu á ályktun öryggisráðs SP nr. 1325⁶ um konur, frið og öryggi, efla framkvæmd og framgang hennar innanlands og á alþjóðavettvangi. Afrakstur er margþættur, m.a. að (a) starfsmenn utanríkisráðuneytisins, útsendir sérfræðingar á vegum Íslensku friðargæslunnar og starfsfólk PSSÍ, sem vinna að málaflokknum innanlands og á alþjóðavettvangi, þekki ályktun öryggisráðsins nr. 1325 um konur, frið og öryggi, nýti þekkingu sína í starfi og beiti sér markvisst fyrir framgangi ályktunarinnar. Í öðru lagi (b) þurfa starfslýsingar og/eða verkefnaskjöl fyrir útsenda sérfræðinga til alþjóðastofnana, sem Ísland er aðili að, að taka tillit til ályktunar 1325. Í þriðja lagi skulu (c) aðgerða- og/eða samstarfsáætlanir Íslands taka mið af ályktun 1325 og (d) íslensk stjórnvöld tala máli ályktunar 1325 ávallt þegar tækifæri gefst. Fræðsla fyrir friðargæsluliða mælist vel fyrir og virðist vera að eflast en hefur ekki verið í nógu öruggum farvegi, ef lykilstarfsmaður er frá störfum þá er fræðsla fyrir friðargæsluliða ekki nægilega vel sinnt. Fræðsla starfsmanna ráðuneytisins hefur verið stopul, fræðsla fór fram á fyrsta ári áætlunar og á lokaári hennar þar sem lagt var upp með markvissari fræðslu. Skort hefur fræðslu fyrir sendiherra og starfsfólk í tvíhliða samstarfi.

Líkt og áður hefur verið nefnt er sýnileiki Íslands þónokkur í málsvarastarfi en þó virðist nokkuð persónubundið hvernig þessi málaflokkur er höndlaður meðal starfsmanna utanríkisþjónustunnar. Bæði er sú þekking sem starfsfólk býr yfir mismunandi og áhugasvið þeirra er ólíkt. Því er gjarnan mismikil áhersla á málaflokkinn, m.a. meðal þeirra sem starfa við sendiráð á erlendri grundu. Mikill kostur þykir að ráðherrar hafa sýnt málefnum mikinn stuðning og að aðgerðaáætlun er nokkuð skýr. Tekið er tillit til málefna 1325 í aðgerðaáætlun fyrir Úganda, en önnur samstarfslönd Íslands,

⁶ Þegar vísað er í ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 í töflunni, er jafnframt átt við þær átta viðbótarályktanir um konur, frið og öryggi. Sjá frekar töflu í kafla 3 í skýrslu.

Mósambík og Malaví hafa enn ekki samþykkt aðgerðaáætlunir fyrir eigin lönd. Innan ráðuneytis hafa árlegir fræðslufundir verið haldnir og verið er að fræða skrifstofur ráðuneytisins en ekki hefur enn gengið eftir að fá slíka fræðslu fyrir umdæmisskrifstofur í tvíhliða þróunarsamvinnu.

Yfirmarkmið í þætti sem varðar **þátttöku** eru þau að hafa áhrif á að konur, jafnt og karlar, taki virkan þátt í framkvæmd og ákvarðanatöku um friðaraðgerðir, friðarferli og uppbyggingu samfélaga eftir að átökum lýkur. Afrakstur sem tiltekinn er í aðgerðaráætlun er að (a) fjórðungur útsendra sérfræðinga Íslensku friðargæslunnar gegnir stöðum sérfræðinga í jafnréttismálum á vettvangi, en þessu markmiði hefur verið náð yfir tímabilið og sumir þessara sérfræðinga starfa beint að mál-efnum 1325, t.d. innan NATO. Tengdur afrakstur er að (b) konur til jafns við karla vinni sem sérfræðingar Íslensku friðargæslunnar á vettvangi og náðist það markmið einnig á tímabilinu. Jafnframt var það markmið sett að (c) fleiri konur gegni áhrifastöðum á alþjóðlegum og innlendum vettvangi. Nú skipa konur 21% af áhrifastöðum í íslensku utanríkisþjónustunni en karlar 79%. Konur fengu stuðning Íslands til framboðs til þess að taka við ábyrgðarstöðum á vettvangi alþjóðastofnana þegar svo bar undir. Önnur markmið eru að (d) konur frá átakasvæðum taki þátt í fundum er varða öryggismál og friðaruppbyggingu sem íslenskir embættismenn skipuleggja eða sækja og (e) að stuðla að aukinni þátttöku kvenna frá átakasvæðum í friðarferlum og uppbyggingarstarfi. Á tímabilinu átti Ísland í tvíhliða viðræðum við Bandaríkin þar sem málefni 1325 voru rædd, fundir voru sóttir í Úkraínu er vörðuðu átakasvæði og friðarumleitunir en lítið markvisst starf hefur farið fram þar sem leitast er við að funda með konum frá átakasvæðum. Hins vegar eru málefni 1325 gjarnan á dagskránni hjá fastanefndum þegar öryggis- og varnarmál eru annars vegar á fundum alþjóðastofnana. Sem dæmi má nefna að Ísland tók þátt í 14 fundum er vörðuðu öryggis- og varnarmál þar sem málefni 1325 voru rædd árið 2014, en starfsfólk utanríkisráðuneytisins hefur einnig komið auga á vannýtt tækifæri þar sem hefði verið mögulegt að koma málefnum 1325 á dagskrá funda sem starfsfólk ráðuneytisins sækir. Samstarf við íslensk borgarasamtök í gegnum árleg framlög til verkefna sem unnin eru af félagasamtökum heimamanna eða alþjóðastofnunum og beinast að aukinni þátttöku kvenna í friðarferlum og uppbyggingarstarfi hefur ekki borið ávöxt og er vert að huga að í náinni framtíð. Sett voru þau viðmið að 5 milljónum á ári væri veitt til slíkra verkefna, en borgarasamtök hafa ekki sent inn umsóknir til utanríkisráðuneytisins í gegnum hinn hefðbunda umsóknarferil ráðuneytisins. Hins vegar hafa framlög verið veruleg á tímabilinu í gegnum aðrar leiðir, t.d. framlög til UN Women í Palestínu, Afganistan, og Bosníu Hersegóvínu.

Yfirmarkmið fyrir **fyrirbyggjandi starf, vernd, aðstoð og endurhæfingu** er að koma í veg fyrir kynbundið og kynferðislegt ofbeldi, aðstoða fórnarlömb og gæta þess að þörfum kvenna og stúlkna verði mætt í öllu mannúðar- og uppbyggingarstarfi á átakasvæðum. Afraksturinn er að (a) konur og stúlkur á átakasvæðum séu verndaðar gegn ofbeldi og njóti stuðnings, (b) aðgangur að faglegri aðstoð og endurhæfingu fyrir þolendur kynferðislegs ofbeldis, og (c) að aðstoða fórnarlömb mansals á Íslandi. Viðmið fyrir síðasta liðinn koma fram í aðgerðaáætlun gegn mansali, sem gengur samkvæmt áætlun, en auk þess hefur verið stutt við mansalsverkefni Rauða Kross Íslands í Hvíta Rússlandi. Aðrir þættir stóla að miklu leyti á samstarf við borgarasamtök, og þeirra verkefni á vettvangi, sem ekki hefur gengið eftir. Eitt námskeið hefur verið haldið fyrir borgarasamtök á tímabili áætlunarinnar, en þau hafa ekki sóst eftir samstarfi við ráðuneytið fyrir verkefni á þessu sviði, ef

undan er skilið fyrrnefnt verkefni Rauða krossins í Hvíta Rússlandi. Önnur framlög á framkvæmda-tímabilinu hafa verið til stofnana sem beita sér á þessu sviði, t.d. til UN Women í Palestínu, Afganistan, og Bosníu Hersegóvínu.

Yfirmarkmið varðandi **samráð og samstarf** er að efla samstarf um 1325 og auka samráð við hagsmunaaðila. Afrakstur var skilgreindur sem (a) samráð við aðila sem hafa reynslu og þekkingu af starfi á vettvangi átaka og af reynslu kvenna sem unnið hafa að friðarstarfi og búið við ofbeldi stríðandi aðila. Samráðshópur var stofnaður árið 2013 en starf hans lá niðri allt fram til 2016 og var verklýsing fyrir hópinn samþykkt á fundi hans í janúar 2016. Markmið hópsins er m.a. að efla fagþekkingu, stuðla að vitundarvakningu og efla framgang ályktunarinnar í starfi Íslands, bæði í starfi stjórnvalda og félagsamtaka. Í hópnum sitja aðilar frá utanríkisráðuneytinu, félagasamtökum og stofnunum, auk sérfræðinga á sviðinu. Mikilvægt er að koma þessum lykilaðilum saman og standa vonir til að þessi hópur muni hafa mikilvægt innlegg í mótun næstu áætlunar Íslands.

Í annan stað var afrakstur skilgreinur þannig að (b) fagraðuneyti, stofnanir og félagasamtök sem hafa með málaflokkinn að gera þekki til ályktunar 1325 og (c) að þekking almennings á ályktun 1325 aukist. Eitt námskeið um málefni 1325 var haldið fyrir félagasamtök á Íslandi, markið var sett á tvö námskeið en ekki tókst að halda hið síðara á gildistíma áætlunarinnar. Þá voru haldnar, líkt og lagt var upp með, tvær alþjóðlegar ráðstefnur á Íslandi sem opnar voru almenningi. Loks var skilgreindur afrakstur sá að (d) samvinna og samráð við Norðurlönd skili samlegðaráhrifum við framkvæmd áætlunarinnar. Ísland hefur átt samráð við Norðurlöndin um 1325, sér í lagi á vettvangi fastanefnda hjá alþjóðastofnunum en kortlagning á mögulegu samstarfi sem miðað var við að ljúka fyrir árslok 2013 hefur enn ekki verið lokið. Hins vegar hefur Íslenska friðargæslan sent starfsfólk í þjálfun í málefnum 1325 til sænska hersins (SWEDINT/ Nordic Centre for Gender in Military Operations).

Til að meta **skilvirkni** áætlunarinnar var horft til þess hvort ráðdeildar hafi gætt í útgjöldum og voru helstu útgjalda/kostnaðarliðir skoðaðir í tengslum við það fjármagn sem áætlað var í upphafi fyrir framkvæmd áætlunarinnar. Ljóst er að ekki var skýrt tekið hvar framlag við framkvæmd fellur á milli skrifstofa og sviða ráðuneytisins og hvað telst til 1325 og hvað ekki. Þegar miðað er við að árin 2013 og 2014 þar sem er að finna upplýsingar um heildarkostnaður við áætlunina, 245 m.kr. þá er ljóst að mikilvægt er að fjárfamlög verði skýr og í upphafi sé vitað hvaðan framlag til framkvæmdar kemur þar sem þau eru mikilvægur spegill á framkvæmd áætlunarinnar og gefa yfirlit yfir skuld-bindingar Íslands á tímabilinu. Ef miðað er við upphaflegt viðmið áætlunarinnar sem var 95 m.kr. á gildistíma áætlunarinnar hafa útgjöld verið of há. Með því að skoða heildarframlög sem fyrir liggja þá er augljóst að töluverð virkni hefur tengst áætlun Íslands á gildistímanum án þess þó að skilgreint sé nákvæmlega hvað felst í þeim kostnaði og því er erfitt að meta hvort ráðdeildar hafi verið gætt í útgjöldum á gildistíma.

Helstu framlög Íslands er kostnaður sem fellur til vegna starfsfólks á vettvangi sem starfar að málefnum 1325. Fæstir viðmælendur úttektar sem unnið höfðu á vettvangi í slíkum verkefnum tengdu starf sitt á vettvangi við áætlun Íslands, sumir gerðu það aldrei og aðrir mjög seint á sínum starfstíma. Áætlunin endurspeglar vel hið þverfaglega eðli þess starfs að vinna að málefnum 1325. Hún er stefna ráðuneytisins í heild og er því á ábyrgð margra að koma að framkvæmd hennar en

ekki einungis nokkurra aðila. Hlutverk samræmingarteymis verði því ekki að sjá um framkvæmd heldur öllu fremur að halda utan um þróun næstu áætlunar og sjá til þess að vöktun og eftirliti með framkvæmd áætlunarinnar fari fram.

Helsti afrakstur áætlunarinnar á að vera **sjálfbærni** þekkingar á innihaldi áætlunarinnar sem verður áfram til staðar og að þekkingin sé nýtt til að vinna við framkvæmd og framgang ályktunarinnar. Flestir viðmælenda úttektarinnar telja að áætlunin hafi tekist vel og að starfið sé í ágætis farvegi. Áætlunin hefur reynst mikilvægt tól til að festa í sessi vinnubrögð og þekkingu um málaflokkinn innan ráðuneytis. Einn þáttur í áætluninni er kynjahlutfallið í stjórnendastöðum í ráðuneytinu en hægt gengur að leiðrétta kynjhallann. Í friðargæslunni hefur þessu verið öfugt farið, oft fleiri konur sem fara á vettvang en karlar og það hefur þurft að leiðrétta hallann í hina áttina.

Staðbundin geta og þekking innan ráðuneytisins hefur verið markvisst byggð upp sl. átta ár í gegnum áætlunir Íslands um framkvæmd ályktunar nr. 1325. Viðmælendur sýndu skilning á áætluninni upp að vissu marki og virtust hafa getu til að framfylgja henni, ef svo bar undir.

Almennt mat starfsfólks utanríkisráðuneytisins sem er staðsett í Reykjavík er að áætlunin hafi haft jákvæð áhrif á starfshætti þess og ráðuneytisins. Ákveðin störf á vettvangi væru ekki til ef áætlunin væri ekki til staðar og hefur hún því haft bein áhrif á stöður sem snúa að jafnréttismálum og þá sérstaklega stöður jafnréttisfulltrúa hjá NATÓ í Afghanistan og Brussel. Fastafulltrúar telja að áætlunin sé hjálplegt tæki við að skýra línur frá Íslandi og yfirstjórnendum, til þess að geta skipulagt málsvarastarf í samræmi við það á sínum starfsstöðvum. Starfsfólk sem þekkir vel til áætlunarinnar telur það mikinn feng að hafa áætlun sem þessa og ákveðin forréttindi að geta starfað að málefnasviði sem er skýrt, hefur markmið og aðgerðir til framkvæmdar. Enn er þó talið nauðsynlegt að setja þurfi sérstakar áætlunir og tilgreina skýrt framlög til málaflokksins.

Helstu niðurstöður eru eftirfarandi:

1 Fræðsla og málsvarastarf: Starfsfólk utanríkisráðuneytisins og einstaklingar sem starfa á vegum þess kann almennt vel skil á ályktun 1325, þó að þekking og áhugi sé mismikill. Sýnileiki Íslands í málsvarastarfi á alþjóðavettvangi var nokkuð mikill og stöðugur á tímabilinu. Fræðsla fyrir friðargæsluliða mælist vel fyrir og virðist vera að eflast en hefur þó ekki verið í nógu öruggum farvegi. Sem dæmi má nefna að ef lykilstarfsmaður er frá störfum þá er fræðsla fyrir friðargæsluliða ekki sinnt sem skyldi. Fræðsla starfsmanna ráðuneytisins hefur verið stopul, fræðsla fór fram á fyrsta ári áætlunar og á lokaári hennar þar sem lagt var upp með markvissari fræðslu. Skort hefur fræðslu fyrir sendiherra og starfsfólk í tvíhliða aðstoð.

2 Þátttaka: Íslenska friðargæslan hefur markvisst unnið að því, eftir því sem kostur ef, að manna stöður seðfræðinga í jafnréttismálum á vettvangi og að jafna kynjaskiptinguna

í störfum hennar. Sú áhersla að viðhalda jöfnu kynjahlutfalli meðal uþtsendra sefrfræðinga Íslensku friðargæslunnar tókst á tímabilinu, þó aðeins halli á karla í þessu samhengi.

3 Fyrirbyggjandi starf, vernd, aðstoð og endurhæfing: Eitt námskeið hefur verið haldið fyrir borgarasamtök á Íslandi á tímabili áætlunarinnar, en þau hafa ekki sóst eftir samstarfi við ráðuneytið fyrir verkefni á þessu sviði, og því hefur fjármagni til þeirra ekki verið úthlutað.

4 Samstarf og samráð: Samráðshópur var stofnaður árið 2013 en hópurinn hefur verið fremur óvirkur og aðeins hist tvisvar á tímabili áætlunarinnar. Eitt námskeið hefur verið haldið fyrir borgarasamtök á Íslandi á tímabili áætlunarinnar, en þau áttu að vera tvö. Alþjóðlegar ráðstefnur voru haldnar á gildistímanum í samstarfi við háskólasamfélagið og erlend sendiráð. Samvinna við Norðurlöndin hefur mestmegnis farið fram í gegnum fastanefndir þar sem ákveðin lögð varð í samstarfi norrænna ráðuneyta á tímabilinu sem virðist þó vera að glæðast síðan síðla árs 2015.

Helstu tillögur fyrir nýja landsáætlun 2017-2020

Nú þegar mótun nýrrar landsáætlunar um framkvæmd ályktunar öryggisráðs Sp nr. 1325 stendur fyrir dyrum er mikilvægt að draga lærdóm af núverandi áætlun, sem og reynslu nágrannalandanna. Núverandi áætlun er að mörgu leyti vel unnin og til fyrirmyndar hvernig markmið, afrakstur, aðgerðir og mælikvarðar eru settir fram, en jafnframt er rými til að skerpa áherslur í nýrri áætlun, koma í veg fyrir skörun milli grunnþátta og setja raunhæfari markmið.

Í áfangaúttekt sem gerð var á bresku aðgerðaáætlunni árið 2016 var sett fram gagnleg greining á fimm aðgerðaáætlunum sem þykja vel hannaðar, með skilvirka framkvæmd og því árangursríkar⁷. Helsti lærdómur sem draga má af þeim nýtist einnig fyrir mótun nýrrar áætlunar á Íslandi. Mælt er með **sambættingu við starf innanlands**, til dæmis með aðstoð við kvenkyns flóttafólk og hælisleitendur, sem á vel við á Íslandi. Einnig er lagt til að **áherslur ályktunar 1325 séu leiðbeinandi fremur en nýttar sem stífur rammi um markmið**. Þetta er sérstaklega viðeigandi á Íslandi þar sem taka þarf tillit til smæðar stjórnsýslunnar og hve takmörkuð framlög Íslands eru í heildrænu samhengi. Því þarf að sníða sér stakk eftir vexti. Annar mögulegur sveigjanleiki rýmka viðmið fyrir mælikvarða, t.d. væri hægt að setja viðmið fyrir framlög til borgarasamtaka eða fjölda staða innan friðargæslu innan tveggja ára ramma, fremur en á ársgrundvelli. **Viðtækt samráð hagsmunaaðila innan stjórnsýslu** er jafnframt gagnleg ábending fyrir íslenskt samhengi. Með áherslum sem einnig snúa að starfi

⁷ Landsáætlanir Ástralíu, Írlands, Danmerkur, Svíþjóðar og Holland.

innanlands verður vægi samráðs á landsvísu jafnframt meira. **Forgangsröðun landa sem unnið er í til að tryggja ábyrgð.** Í íslensku áætluninni hefur þeim löndum verið forgangsraðað sem Ísland vinnur með í tvíhliða þróunarsamvinnu, Úganda og Mósambík,⁸ auk Palestínu og Afganistan. Skýr forgangsröðun og afmörkun er til bóta í nýrri áætlun fyrir aukna skilvirkni framkvæmdar.

Hér á eftir eru settar fram helstu ábendingar fyrir mótun nýrrar áætlunar.

1 Sterkari áhersla á tiltekna framkvæmdaþætti áætlunarinnar, en minnka vægi eða fella aðra út. Þær áætlanir sem reynst hafa skilvirkastar í nágrannalöndunum, eru ekki yfirgripsmiklar eða útfæra alla þætti ályktunarinnar með ítarlegum hætti. Fremur eru þau svið sem löndin skilgreina sem eigin styrkleika, útfærð nánar. Fyrir Ísland mætti sem dæmi byggja undir hið öfluga málsvarastarf á alþjóðavettvangi, sem þó þarf að haldast í hendur við uppbyggingu sérþekkingar á málefnasviðinu, bæði innan ráðuneytis og meðal annarra sérfræðinga. Jafnframt mætti skilgreina með skilvirkari hætti aðkomu borgarasamtaka með mannúðar- og uppbyggingarstarfi á átakasvæðum, t.d. að leggja áherslu á vernd, aðstoð og endurhæfingu, fremur en aðra þætti, líkt og aukna þátttöku kvenna frá átakasvæðum í friðarferlum og uppbyggingarstarfi.

2 Áhersla á innanlandsmál. Í takt við áherslur í þriðju kynslóð landsáætlana er lagt til að ný áætlun leggi aukna áherslu á innanlandsmál, þ.m.t. málefni hælisleitenda og flóttafólks hér á landi, auk mansals. Fjármögnun áætlunarinnar þarf jafnframt að skoða með tilliti til þess, þar sem slík innanlandsmálefni falla hvorki ekki undir hefðbundna þróunarsamvinnu né alþjóða- og öryggismál.

3 Ný landsáætlun í samhengi sjálfbærra þróunarmarkmiða Sameinuðu þjóðanna. Málefnastarf sem varðar ályktun 1325 tengist helst fimmta þróunarmarkmiði Sp um jafnrétti kynjanna og því 16. sem varðar frið og öryggi.⁹ Hin nýju þróunarmarkmið koma einnig til framkvæmda á Íslandi og er því eðlilegt að skoða mótun nýrrar landsáætlunar um ályktun 1325 í samhengi þess ramma sem markmið Sp setja. Jafnframt er lagt til að tilmæli nr. 30 við Kvennasáttmála Sp um forvarnir, alþjóðleg og staðbundin vopnuð átök, þegar ríki og svæði eru hernumin, sem og eftir átök verði skoðuð við mótun nýrrar áætlunar. Þar er m.a. mælt með að tengja saman stjórnsýslustofnanir sem innleiða stefnur tengdar mannréttindum og átökum, auk

⁸ Þess má geta að samstarfsáætlun fyrir Malaví, sem er þriðja samstarfsland Íslands í tvíhliða þróunarsamvinnu, var ekki á dagskránni á gildistíma landsáætlunar 1325 og því var ekki minnst á vinnu við framgang ályktunar 1325.

⁹ Sjá nánar <http://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals/> Níu undirmarkmið hafa verið sett fyrir fimmta sjálfbærnimarkmiðið og tólf fyrir 16. Markmiðið.

þess sem þau nýttast sem rammi fyrir borgarasamtök til að veita stjórnvöldum aðhald í málaflokknum.

4 Samræmingarhlutverk, eftirlit og vöktun. Mikilvægt er að í framkvæmd áætlunar sé vel skilgreint hvaða aðilar skulu hafa með höndum samræminghlutverk innan UTN. Það hlutverk er nú í höndum alþjóða- og öryggisskrifstofu, sem er skynsamleg skipan mála, en í fortíðinni hefur borið á að litið sé svo á að málefni ályktunar 1325 falli alfarið undir þróunarmálaflokkinn. Skrifstofan þarf jafnframt að hafa með höndum hlutverk við eftirlit og vöktun framkvæmdar áætlunarinnar, en markvissri söfnun árangursupplýsinga er ábótavant eins og málum er nú háttað. Samþætting við mælingar á árangri og úttektum sem sinnt er af einingu innan þróunarsamvinnusviðs er einnig vænlegur kostur. Mælt er með að **upplýsingaskyldu við almenning** sé sinnt með því að að útlista framlag Íslands og árangri á hverju ári í samhengi landsáætlunarinnar og deila á heimasíðu ráðuneytis.

5 Skýrari rammi um samstarf við borgarasamtök og endurbættir verkferlar. Samstarf við borgarasamtök hafa litlu skilað á framkvæmdatíma áætlunarinnar, þrátt fyrir að í stefnumiðum ráðuneytisins í samstarfi við borgarasamtök 2015-2019 komi með skýrum hætti fram að sérstaklega er sóst eftir samvinnu við borgarasamtök. Lagt er til að vinnulag ráðuneytisins vegna úthlutana til mannúðaraðstoðar og þróunarverkefna á vegum borgarasamtaka endurspegli með skýrari hætti þessa áherslu á ályktun 1325, að **matsrammi umsókna verði uppfærður** til samræmis og að ráðuneytið skoði einnig hvort að ástæða sé til að **uppfæra verklagsreglur** þar að lútandi. Jafnframt er möguleiki fyrir utanríkisráðuneytið að eyrnamerkja hluta úthlutana, eða kalla sérstaklega eftir umsóknum á þessu sviði í einstökum úthlutunum. Rík ástæða er til að leggja áherslu á sérhæfða fræðslu til borgarasamtaka vegna samstarfs á sviði ályktunar 1325 til að styðja við þessa viðleitni. Loks er lagt til að ráðgjafahópur sá sem leggur mat á umsóknir **tilgreini framlag** verkefna til ályktunar 1325 og að sú sundurgreining verði einnig höfð til hliðsjónar í tillögum hópsins til stýrihóps um þróunarsamvinnu. Sá starfsmaður ráðuneytisins sem hefur umsjón með samvinnu við borgarasamtök ber ábyrgð á að tilgreina fjölda, eðli og umfang framlags utanríkisráðuneytisins í gegnum borgarasamtök til málaflokksins og skila samantektum þess efnis til samræmingarhóps 1325.

6 Markvissari nálgun í fræðslu um málefni ályktunar 1325. Rými er til umbóta í fræðslu sem mætti framkvæma með skipulagðari hætti. Umleitanir í þá átt hafa þegar hafist innan ráðuneytisins og er mikilvægt að festa þær í sessi með **markvissri fræðsluáætlun** fyrir tímabilið. Almenn námskeið fyrir einstaklinga sem eru á viðbragðslista er vissulega breyting til batnaðar í stað þess að standa fyrir fræðslu til einstaklinga sem mögulega þurfa að fara utan með skömmum fyrirvara. Ráðuneytið hefur gert samning við UN Women á Íslandi að veita

fræðslu í málaflokknum. Nauðsynlegt er að ráðuneytið eða UN Women geti stólað á fleiri einstaklinga sem sinna þjálfun til að tryggja að fræðsluáætlun geti verið framfylgt snuðurlaust þó að einstakir einstaklingar sem sinna að jafnaði þjálfun forfallist. Samvinna við Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu (ÖSE/OSCE) á sviði þjálfunar lofar góðu, og vert er að skoða áfram samstarf við þjálfunarstofnanir innan Norðurlandanna á þessu sviði.

7

Víðtækt samráð við mótun nýrrar landsáætlunar. Ráðuneytið er hvatt til að hafa áfram samráðshóp um málefni 1325 sem gagnlegt væri að byggja starf næstu ára á. Áherslur á starf innanlands kallar enn fremur á aukið samráð við stofnanir innanlands. Lagt er til að leitast verði við að byggja á þeim grunni, og virkja þann vettvang við mótun og framkvæmd nýrrar áætlunar, en jafnframt þarf að endurskilgreina og móta nánar hlutverk og starfslýsingu samráðshóps.

1 INNGANGUR OG MARKMIÐ

Jafnrétti kynjanna hefur verið forgangsmál í utanríkisstefnu Íslands á undanförunum árum. Íslensk stjórnvöld hafa tekið mikilvæg skref í samþættingu kynjasjónarmiða í alþjóðastarfi sínu og hafa sýnt vilja í verki með því að leggja ríka áherslu á það, bæði sem sértækt markmið og þverlægt viðfangsefni í utanríkisstefnu Íslands á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu í áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands á tímabilinu 2013 til 2016. Þar er lögð rík áhersla á að bæði kynin hafi jöfn tækifæri til áhrifa, þátttöku og ábata af verkefnum Íslands. Jafnréttisstefna utanríkisráðuneytisins og Þróunarsamvinnustofnunar Íslands (ÞSSÍ) er í samræmi við þróunarsamvinnuáætlun 2013-2016. Jafnréttisstefnan byggir bæði á alþjóðlegum samþykktum og íslenskri löggjöf og leggur áherslu á að kynjajafnrétti séu grundvallarmannréttindi þar sem áhersla er lögð á fjögur meginsvið; menntun, heilbrigði, auðlinda- og umhverfismál og konur, frið og öryggi, en þetta endurspeglar jafnframt áhersluþætti þróunarsamvinnuáætlunar.

Í þessum stefnum hefur ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna (SP) nr. 1325 um konur, frið og öryggi og áætlun íslenskra stjórnvalda þar að lútandi verið miðlæg.¹⁰ Ísland var eitt af fyrstu aðildarríkjum SP sem gerði aðgerðaáætlun um ályktun 1325 árið 2008 og æ síðan hafa stjórnvöld beitt sér markvisst sem málsvari ályktunarinnar á alþjóðavettvangi.

Sumarið 2016 var Jafnréttisskóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna (United Nations University Gender Equality Studies and Training Programme, UNU-GEST) við Háskóla Íslands falið að gera úttekt á áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar nr. 1325 um konur, frið og öryggi fyrir tímabilið 2013 til 2016 að beiðni utnaríkisráðuneytisins.

Í þessari skýrslu er gerð grein fyrir niðurstöðum þeirrar úttektar sem unnin var á tímabilinu ágúst til október 2016 á grundvelli verksamnings við utanríkisráðuneytið.

1.1 Markmið úttektar

Á grundvelli verksamnings við utanríkisráðuneytið var markmið úttektar að:

- Meta markmið og árangur sem náðst hefur við framkvæmd aðgerðaáætlunar Íslands á tímabilinu 2013 til 2016 og leggja mat á markmið, aðgerðir og mælikvarða áætlunarinnar í gegnum þá matsþætti sem úttektin byggir á.¹¹

¹⁰ Utanríkisráðuneytið (2013). Áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi 2013–2016: https://www.utanrikisraduneyti.is/media/fridargaeslan/FINAL-KonurFridurOryggi_2013-2016.pdf

¹¹ Í þessari úttektarskýrslu verður talað um aðgerðaáætlun Íslands, líkt og notað er í verklýsingu fyrir úttekt frá utanríkisráðuneytinu, þegar átt er við áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi fyrir tímabilið 2013–2016.

- Meta árangur og skilvirkni hvað varðar aðferðafræði, fjármagn og mannauð.
- Miðla þeim lærdómi sem draga má af framkvæmd aðgerðaáætlunarinnar.
- Setja fram tillögur sem leggja má til grundvallar vinnu við nýja áætlun íslenskra stjórnvalda sem hefst á árinu og á að gilda á frá árinu 2017.

1.2 Uppbygging úttektarskýrslu

Farið er yfir aðferðafræði úttektar og hvaða gögn liggja til grundvallar greiningum í öðrum kafla þessarar skýrslu. Umfjöllun um ályktun öryggisráðs og aðgerðaáætlanir annarra ríkja er sett fram í þriðja kafla. Eiginleg úttekt á framkvæmd aðgerðaáætlunar Íslands um ályktun nr. 1325 á tímabilinu 2013-2016 er lögð fram í fjórða kafla, mat á því hvernig unnið hefur verið að fjórum meginmarkmiðum núverandi aðgerðaáætlunar út frá þeim matsramma sem lagður var til grundvallar úttektinni. Helstu matsþættir sem úttektin studdist við eru (i) mikilvægi (e. relevance), (ii) skilvirkni (e. efficiency), (iii) markvirkni (e. effectiveness), (iv) áhrif (e. impact), og (v) sjálfbærni (e. sustainability) áætlunarinnar og framkvæmdar hennar.

Í fimmta og síðasta kafla skýrslunnar eru niðurstöður teknar saman og lærdómur dreginn af framkvæmd áætlunar íslenskra stjórnvalda á ályktun 1325 árin 2013 til 2016. Jafnframt eru þar reifaðar hugmyndir sem lagðar eru fram sem vinnutillögur, byggðar á mati, sem nýta mætti við gerð nýrrar áætlunar íslenskra stjórnvalda sem á að gilda næstu fjögur til fimm ár, frá 2017 til 2020/2021.

Mat það sem sett er fram í þessari skýrslu er á ábyrgð úttektaraðila og byggir á faglegu mati þeirra sem unnið er á grundvelli upplýsinga frá viðmælendum og þeim gögnum sem rýnd voru fyrir úttektina.

2 AÐFERÐIR OG GÖGN ÚTTEKTAR

Úttektin er skilgreind sem óháð ytri úttekt sem er mat, unnin af aðilum og einstaklingum sem eru óháðir þeim sem bera ábyrgð á gerð og framkvæmd þróunarihlutunarinnar. Úttektin var framkvæmd á tímabilinu ágúst til október 2016.¹²

¹² Í þessari skýrslu þegar talað er um er átt við íslenska þýðingu á enska orðinu "evaluation" sem hugtakasafn þýðingamiðstöðvar utanríkisráðuneytisins þýðir sem "kerfisbundið og hlutlægt mat á yfirstandandi verkefnastöð eða slíkri stoð, sem er lokið, og á stefnumáli, gerð þess, framkvæmd og árangri". Aðgengilegt á vef utanríkisráðuneytisins: <http://www.hugtakasafn.utn.stjr.is/hugtak.adp?id=60623>.

Aðferðir matsrannsókna

Við framkvæmd úttektar var notast við aðferðir matsrannsókna þar sem markmiðið er að rýna í framkvæmd vegna áætlunar Íslands um ályktun 1325 og hversu árangursrík og skilvirk hún hefur verið á tímabilinu 2013 til 2016.

Úttektarrámmi sem tók til matsþátta sem teknir voru til skoðunar í úttektinni var lagður fyrir utanríkisráðuneytið í júlí 2016 áður en eiginleg úttektarvinna hófst í ágúst 2016. Í þeim úttektarramma eru settar fram meginspurningar úttektarinnar, tekið fram hvaða gagna skuli aflað og árangursviðmið skilgreind fyrir hvern matsþátt. Aukinheldur innihélt úttektarrámmi viðtalsvísi og lista yfir helstu viðmælendur.

Úttektin studdist við helstu matsþætti sem byggjast á matsviðmiðum (e. evaluation criteria) sem þróunarsamvinnunefnd Efnahags- og framfarastofnunar Evrópu (OECD-DAC)¹³ gefur út og eru:

- i. Mikilvægi (e. relevance),¹⁴
- ii. Skilvirkni (e. efficiency),¹⁵
- iii. Markvirkni (e. effectiveness),¹⁶
- iv. Áhrif (e. impact),¹⁷
- v. Sjálfbærni (e. sustainability).¹⁸

Þetta voru þeir grunnþættir eða viðmið sem leitast var við að greina og meta þann árangur sem náðst hefur í tengslum við framkvæmd aðgerðaáætlunar Íslands um ályktun nr. 1325 fyrir tímabilið 2013-2016.

Rannsóknaraðferðir

Blönduðum rannsóknaraðferðum var beitt við framkvæmd úttektarinnar. Stuðst var við gögn stjórnvalda og upplýsingar frá starfsfólki utanríkisráðuneytisins. Einnig var rætt við aðra hagsmunaaðila: friðargæsluliða, fulltrúa úr samráðshópi 1325 og sérfræðinga sem hafa sérþekkingu á málefnum 1325. Lista yfir viðmælendur má finna í viðauka II. Jafnframt er stuðst við opinber gögn

¹³ Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee (OECD/DAC): <http://www.oecd.org/dac/evaluation/daccriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

¹⁴ Ibid. Mikilvægi mælir upp að hvaða marki þróunarinngríp passa við forgangsröðun og stefnu markhóps, viðtakenda og gjafalands.

¹⁵ Ibid. Skilvirkni (e. efficiency) lýsir sambandi aðfanga (þess sem varið er til rekstrar, hvort heldur fjármuna, vinnuframlags eða varnings) og afurða (þess sem reksturinn skilar sem vörur eða þjónusta). Við mat á skilvirkni er kannað hversu vel aðföng eru nýtt, það er hvort framleiðni eða afköst séu ásættanleg.

¹⁶ Ibid. Markvirkni mælir upp að hvaða marki þróunarinngríp ná markmiðum sínum og skoðar hvaða þættir hafa áhrif þar á, bæði hvað varðar velgengni verkefna og þá sem teljast mega til hindrana.

¹⁷ Ibid. Áhrif taka til jákvæðra og neikværa breytinga sem þróunarinngríp hafa í för með sér, hvort sem þau eru bein, óbein, fyrirætluð eða ófyrirséð. Þetta getur tekið til helstu áhrifa á félags-, umhverfis- og hagfræðilega þætti.

¹⁸ Sjálfbærni mælir hvort að jákvæð áhrif þróunarinngrípa séu líkleg til að halda áfram eftir að stuðningi lýkur. Orðasafn Ríkisendurskoðunar.

og útgefið efni á vegum utanríkisráðuneytisins sem og efni um stöðu ályktunar 1325 og greiningu á aðgerðaáætlunum annarra ríkja um konur, frið og öryggi. Loks var aðilum sem tengjast mála-flokknum og öðrum áhugasömum gefið færi á að koma athugasemdum og tillögum á framfæri vegna úttektarinnar á vefsíðu Jafnréttisskólans Háskóla Sameinuðu þjóðanna.

Helstu rannsóknaraðferðir voru:

Hálfstöðluð viðtöl og spurningakönnun

Hálfstöðluð viðtöl voru tekin við hagsmunaaðila og sérfræðinga á málefnasviðinu. Alls var rætt við 21 aðila sem eru starfsfólk utanríkisráðuneytisins, fyrrum og núverandi friðargæsluliðar og sérfræðingar sem tengjast málefnasviðinu, þar af voru 16 konur (76%) og 5 karlar (24%).

Samráð við samráðshóp og almenning

Leitað var eftir innleggi frá aðilum í samráðshópi 1325 með því að senda tölvupóst á póstlista samráðshóps um málefni 1325. Jafnframt var úttektin tilkynnt á vefsíðu Jafnréttisskólans og á samfélagsmiðlum, og áhugasömum boðið að senda inn innlegg vegna úttektarinnar, en engin viðbrögð fengust við því boði.

Greining á fyrirliggjandi gögnum

Greining á fyrirliggjandi gögnum var gerð til að fá yfirlit yfir framkvæmd áætlunarinnar til að mynda með því að rýna í skýrslur utanríkisráðuneytisins sem því tengjast: svo sem framvinduskýrslu 2013-2014, aðgerðaáætlanir fyrir Afghanistan og Palestínu, samstarfsáætlanir fyrir Úganda og Mósambík, fundargerðir samráðshóps um 1325, stefnu Íslands í þróunarsamvinnu 2013-2016 og skýrslur utanríkisráðherra til Alþingis á tímabilinu. Auk þess var stólað á aðrar upplýsingar og gögn frá utanríkisráðuneytinu (sjá heimildaskrá).

Yfirlit yfir aðgerðaáætlanir Norðurlanda á sama tímabili voru skoðaðar til að bera saman áherslur og markmið við íslensku áætlunina. Erlendar úttektir og fræðigreinar sem tengjast viðfangsefninu voru skoðaðar eftir því sem efni stóðu til.¹⁹

Þar sem um óháða ytri úttekt er að ræða, sem er mat, unnið af aðilum og einstaklingum sem eru óháðir þeim sem bera ábyrgð á gerð og framkvæmd þróunarlutunarinnar, er úttektaraðilum og Jafnréttisskóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna (UNU-GEST) skylt að taka fram ef þeir hafa komið að framkvæmd áætlunar Íslands á tímabilinu:

¹⁹ Þar með talið skýrsla UN Women sem gefin var út í tilefni af 15 ára afmæli ályktunar nr. 1325, Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325. Aðgengileg á vefsvæðinu: <http://wps.unwomen.org/en>.

- Jafnréttisskóli Háskóla Sameinuðu þjóðanna (UNU-GEST) hefur ekki komið beint að framkvæmd áætlunar Íslands ef undan eru skildar tvær ráðstefnur á tímabilinu sem voru haldnar í samstarfi við utanríkisráðuneytið, sú fyrri 2-3. apríl árið 2014 ([Addressing the persistence of gender inequalities in conflict prevention and peace processes](#)) og sú síðari 14-15 apríl 2016 ([Inclusive Peace: Women, Peace and Security Post-2015](#)). Auk þess hafa nemendur skólans kynnt aðgerðaáætlanir sinna landa fyrir starfsfólki utanríkisráðuneytisins á tímabilinu.
- Einn úttektaraðila hefur sem varaformaður stjórnar landsnefndar UN Women á Íslandi tekið að sér sérhæfða fræðslu um 1325 fyrir friðargæsluliða haustið 2015 í fjarveru framkvæmdastýru samtakanna sem hefur yfirumsjón með fræðslu í málefnum 1325 fyrir utanríkisráðuneytið.

Takmarkanir aðferðafræði

Aðalkostur hálfstaðlaðra viðtala²⁰ er að oft er hægt að afla ítarlegri upplýsinga frá hverjum þátttakanda í viðkomandi rannsókn en með öðrum aðferðum. Aðferðin er hins vegar dýr og tímafrek svo sjaldgæft er að mikill fjöldi svarenda náist. Í slíkum tilvikum er ekki hægt að alhæfa út frá niðurstöðunum um stærri hóp fólks (þýði), en á móti kemur að innsýn inn í viðhorf og reynslu þessara sérfræðinga nýtist sérlega vel fyrir matið. Val á viðmælendum miðaðist að eftirfarandi hópum:

- Starfsfólk utanríkisráðuneytis sem tengist málefnum á sviði þróunarsamvinnuskrifstofu og alþjóða- og öryggisskrifstofu.
- Fyrirverandi og núverandi starfsfólks friðargæslunnar á tímabilinu.
- Útsendir sérfræðingar Íslensku friðargæslunnar (ÍF) á tímabilinu.
- Sérfræðingar á sviði öryggis- og friðarmála og samþættingu kynjasjónarmiða.
- Aðilar í samráðshópi um málefni 1325 (frjáls félagasamtök).
- Aðilar hjá ráðuneytum eða stofnunum sem áætlunin nær til.

Úttektaraðilar fengu gott aðgengi að starfsfólki utanríkisráðuneytisins og þeim gögnum sem ráðuneytið hefur tiltæk. Hins vegar hamlaði úttektarvinnu að veigamiklar upplýsingar um framlög fjármags og mannauðs (skiptingu fjármuna á milli ára hvað varðar helstu markmið og framlög til þeirra) sem tengjast áætlun 1325 fengust ekki sem þýddi að mat byggt á þeim gögnum sem úttektaraðilar höfðu undir höndum dregur ekki upp heildstæða mynd af þeim framlögum sem gætu í raun fallið undir áætlun Íslands um konur, frið og öryggi.

²⁰ Viðtölum sem rannsóknaraðferð er beitt í félagsvísindum og falla innan svokallaðra eigindlegra rannsóknaraðferða (e. qualitative research methods).



Kúrdískur hermaður við störf á Sýrlandi, við landamærastöðina í Semalka á landamærum Íraks og Sýrlands. ©Newsha Tavakolian/Magnum

3 ÁLYKTUN ÖRYGGISRÁÐS SP NR. 1325 UM KONUR, FRIÐ OG ÖRYGGI

Ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna (SP) númer 1325 um konur, frið og öryggi var samþykkt hinn 30. október árið 2000.²¹ Ályktunin markaði tímamót í sögu öryggisráðsins. Með henni viðurkenndi öryggisráðið í fyrsta skipti sérstöðu kvenna á átakasvæðum og mikilvægi framlags þeirra til friðar og setti það á dagskrá í alþjóðlegri umræðu um frið og öryggi. Útgangspunktur ályktunar 1325 er sá að konur geta bæði haft áhrif í vopnuðum átökum og að átök hafa sérstakar afleiðingar fyrir þær.²² Hún undirstrikar mikilvægt hlutverk kvenna við að finna friðsamlega lausn í stríðsátökum og friðaruppbyggingu og leggur aþherslu á jafna þátttöku þeirra og aðild að öllum aðgerðum sem ætlað er að viðhalda og stuðla að friði og öryggi. Ályktun 1325 ítrekar enn fremur nauðsyn þess að framkvæma að fullu alþjóðleg mannúðar- og mannréttindalög sem vernda reottindi kvenna og stuðla að átökum og iþ kjölfar aþtaka. Nú, fimmtán árum síðar er þátttaka kvenna í friðarumleitunum og –uppbyggingu enn alltof lítil en á árunum 1992–2011 voru konur eingöngu fjögur prósent þeirra sem tóku þátt í friðarviðræðum á alþjóðavettvangi.²³

Ályktunin hvetur aðildaríkin til að vinna aðgerðaáætlanir á landsvísu (e. national action plans) til að hrinda markmiðum ályktunarinnar í framkvæmd. Á tíu ára afmæli ályktunarinnar árið 2010 bað öryggisráðið aðalritara Sameinuðu þjóðanna um að setja fram kerfisbundinn árangursramma (e. strategic results framework) sem nota ætti til að styðja við framkvæmd á ályktun nr. 1325. Eftirfarandi fjórar stoðir hafa síðan verið áherslusvið við framkvæmd 1325:²⁴

5. Þátttaka:²⁵ miðar að því að auka þátttöku og aðkomu kvenna að friðarferlum og friðaruppbyggingu og leggur áherslu á jafna þátttöku þeirra og aðild að öllum aðgerðum sem ætlað er að viðhalda og stuðla að friði og öryggi.
6. Forvarnir:²⁶ vegna ofbeldis gegn konum í stríði, sérstaklega kynferðislegu ofbeldi.

²¹ Öryggisráð Sameinuðu þjóðanna (2000):

[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325\(2000\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1325(2000))

²² Í þessari skýrslu er rætt um ályktun 1325 þegar einnig er átt við tengdar ályktanir öryggisráðs SP sem fylgdu í kjölfar ályktunar nr. 1325 og eru orðnar níu talsins en þær eru ályktanir nr. 1820, 1888, 1889, 1960, 2016, 2122, 2242 og 2272.

²³ Vefsíða UN Women um konur, frið og öryggi: <http://wps.unwomen.org/en>

²⁴ SP (2011). UN Strategic Results Framework on Women, Peace and Security: 2011-2020: http://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/Strategic_Framework_2011-2020.pdf

²⁵ E. Participation: women participate equally with men and gender equality is promoted in peace and security decision-making processes at national, local, regional and international levels.

²⁶ E. Prevention: prevention of conflict and all forms of violence against women and girls in conflict and postconflict situations.

7. Vernd:²⁷ nauðsyn þess að framfylgja að fullu alþjóðlegum mannúðar- og mannréttindalögum sem vernda réttindi kvenna og stúlkna í átökum og í kjölfar átaka.
8. Aðstoð og uppbygging eftir stríð:²⁸ mæta sértækum þörfum kvenna og stúlkna (s.s. til heilbrigðis) og styðja við getu kvenna til að leiða aðstoð og uppbyggingarstörf í eigin samfélögum.

Samþætting jafnréttis- og kynjasjónarmiða í allar aðgerðir (friðargæslu og friðaruppbyggingu) sem stuðla eiga að friði og öryggi á alþjóðavettvangi hafa einnig fylgt þessum vinnuramma. Í síðustu skýrslu aðalframkvæmdastjóra SP, Ban Ki-moon, til Öryggisráðsins um konur frið og öryggi eru ítrekaðir þeir 26 mælikvarðar sem voru settir fram árið 2010 sem þróaðir voru til þess að auðvelda stofnunum SP og aðildarríkjum að fylgjast með árangri og taka ábyrgð á aðgerðum tengdum ályktun 1325 sem ríki heims hafa skuldbundið sig til að hrinda í framkvæmd.²⁹

Ályktun 1325 og aðrar alþjóðlegar samþykktir

Ályktun 1325 hefur haft margvísleg áhrif. Hún hefur þjónað sem lykill fyrir konur á átakasvæðum til að nálgast þá sem fara með ákvörðunartökuvald, hún hefur leitt til meiri samvinnu fjölmargra kvenna- og friðarsamtaka við jafnréttisfulltrúa innan ráðuneyta í mörgum ríkjum og hún hefur aukið sýnileika þeirra stofnana Sameinuðu þjóðanna sem sinna kynjajafnrétti, t.d. UN Women. Ályktun 1325 bæði styrkir og er mikilvæg viðbót við Samning um afnám alls misréttis gegn konum (e. Convention to eliminate discrimination against women, eða CEDAW) frá 1979 sem leggur þjóðréttarlegar skuldbindingar á þau ríki sem hafa staðfest samninginn. Ályktun 1325 hnykkir á mikilvægi þess að gæta þurfi sérstaklega að rétti kvenna á átakasvæðum, og á við um öll ríki (líka þau sem hafa ekki skrifað undir samninginn frá 1979).³⁰ Nokkrar nýlegar alþjóðlegar samþykktir geta stutt við framkvæmd aðgerðaáætlana ríkja.³¹ Ábendingar um hvernig skuli nýta þær við framkvæmd aðgerðaáætlana má finna hér fyrir neðan.

Ályktun Öryggisráðsins nr. 2242 frá 2015

1. Lagt er til að samráðshópar séu eflDIR við framkvæmd til að ná markvirkni og langtímaáhrifum og þar séu fulltrúar ráðuneyta, varnar- og öryggisstofnana, sem og helstu borgarasamtök.

²⁷ E. Protection: women's and girls' rights are protected and promoted in conflict-affected situations.

²⁸ Relief and Recovery: Women and girls' specific relief needs are met and women's capacities to act as agents in relief and recovery are reinforced in conflict and post-conflict situations.

²⁹ SP (2016). Report of the Secretary-General on women and peace and security. Aðgengileg hér: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2016_822.pdf

³⁰ Auður Ingólfssdóttir. Frá orðum til athafna: áhrif feminísma á umræður og aðgerðir sem snúa að konum og öryggi. Náð í á vef Jafnréttisstofu í október 2016: <http://jafnretti.is/jafnretti/?D10cID=ReadArticle3&ID=66>

³¹ Inclusive Security (2015). Policy Recommendations. Applying Global Tools to Improve National Action Plans on UN Security Council Resolution 1325. Náð í 15. október 2016: <https://www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2016/09/Improving-NAP-UNSCR-1325.pdf>

2. Markviss og reglubundin þjálfun þeirra sem vinna með ályktun 1325: bæði þeirra sem starfa að samhæfingu framkvæmdar og útsendir starfsmenn verða að fá fræðslu og þjálfun við hæfi sé ætlast til þess að aðgerðir heppnist vel.
3. Nægt fjármagn til að framkvæma áætlun: úttekt SP á framkvæmd ályktunar 1325 benti á að meirihluti aðgerðaáætlana tilgreindi ekki nákvæmlega hvaða fjármagn þyrfti og hverjir þyrftu að úthluta því til að framkvæmd aðgerða myndi eiga sér stað.

Tafla 3-1 Ályktanir Öryggisráðs SP um konur, frið og öryggi

Ályktanir Öryggisráðs SP um konur, frið og öryggi

Á þeim rúmu 15 árum síðan Öryggisráðið samþykkti ályktun nr. 1325 um konur, frið og öryggi hafa átta viðbótarsamþykktir við ályktunina litið dagsins ljós:

Ályktun nr. 1325 (31. október 2000) er fyrsta viðurkenning Öryggisráðsins á mikilvægi framlags kvenna til friðar og öryggis og á sérstöðu þeirra á áttakavæðum og gerir ráð fyrir konum sem virkum þátttakendum í friðar- og uppbyggingarstarfi.

Ályktun nr. 1820 (2008) leggur sérstaka áherslu á að komið verði í veg fyrir og refsað fyrir kynferðislegt ofbeldi gegn konum í vopnuðum átökum.

Í **ályktun nr. 1888** (2009) er sterkar kveðið að orði en í 1325 og 1820. Í ályktuninni er lögð áhersla á réttlæti og sakfellingu þeirra sem taka þátt í og fremja alvarlega glæpi gagnvart konum og börnum og þar eru markvissari hugmyndir um framkvæmd.

Í **ályktun nr. 1889** (2009) er lögð áhersla á jafnrétti og hlutverk kvenna í friðar- og uppbyggingarstarfi.

Í **ályktun nr. 1960** (2010) ítrekar Öryggisráðið áhyggjur sínar af útbreiddri og kerfisbundinni beitingu kynferðislegs ofbeldis gegn óbreyttum borgurum í stríðsátökum og leitast við að takast á við það refsileysi sem einkennir málefnið. Krafa er sett fram um að nöfn þeirra sem beita kynferðislegu ofbeldi í stríðsátökum séu gerð opinber og þeim refsað sem eru ábyrgir fyrir slíkum glæpum. Í kjölfar þessara ályktana var sett á fót sérstakt embætti Representative of the Secretary-General on sexual violence in conflict. Margot Wallström var fyrst til að gegna því embætti.

Ályktun nr. 2106 (2013) leitar leiða til að taka á kynferðislegu ofbeldi með markvissum hætti í átökum, auk þess sem þar er viðurkennt að kynferðisofbeldi í átökum getur líka haft áhrif á menn og drengi, auk þeirra samfélagslegu áfalla sem kynferðisofbeldi hefur í för með sér.

Ályktun nr. 2122 (2013) áréttar skuldbindingar Öryggisráðsins í baráttu gegn kynbundnu ofbeldi í vopnuðum átökum og er lögð áhersla á framkvæmd ályktunar nr. 1325 og hinna viðbótarsamþykktanna. Í henni fólst að skoða ítarlega þann árangur sem náðst hefur með innleiðingu ályktunarinnar; svæðisbundið, á heimsvísu og á meðal ríkja.

Ályktun nr. 2242 (2015) leggur áherslu á tengslin milli þátttöku kvenna og sjálfbærs friðar og öryggis, en ályktunin segir fyrir um að mælanleg markmið séu sett, gögnum safnað og þau greind, og farið verði eftir ábendingum í þeirri úttekt sem hófst tveimur árum áður. Lagt var til að fjöldi kvenna í friðargæslusveitum myndi tvöfaldast innan næstu fimm ára, að þjálfun friðargæsluliða yrði aukin og að ásanir um kynferðisofbeldi af hálfu friðargæsluliða yrðu rannsakaðar og sekir dregnir til ábyrgðar. Jafnframt voru ríki og Sameinuðu þjóðirnar hvattar til að tryggja þátttöku kvenna í að móta áætlanir gegn hryðjuverkum og ofbeldisfullum öfgahópum.

Ályktun nr. 2272 (2016) sem fjallar um að SP skuli skoða sérstaklega kynferðislega misbeytingu og misnotkun innan friðargæslu SP.

Heimsmarkið númer 5 og 16 um sjálfbæra þróun

Tvö markmið heimsmarkmiðanna svökölluðu, númer fimm (jafnrétti kynjanna verði tryggt og völd allra kvenna og stúlkna eflað) og númer 16 (stuðla að friðsælum og sjálfbærum samfélögum fyrir alla menn, tryggja öllum jafnan aðgang að réttarkerfi og byggja upp skilvirkar og ábyrgar stofnanir fyrir alla menn á öllum sviðum), tengjast ályktun 1325. Tenging við heimsmarkmiðin getur aukið pólitískt vægi ályktunarinnar og aðgerðaáætlana innanlands.

1. Skoða hvaða mælikvarðar heimsmarkmiða númer 5 og 16 eiga við um aðgerðaáætlanir ríkja og hvernig slíkt megi samhæfa innanlands.
2. Tala fyrir markmiðum 5 og 16 í málsvarastarfi 1325 og öfugt.

Kvennasáttmáli SP

Í tilmælum nr. 30 við Kvennasáttmála SP um forvarnir, alþjóðleg og staðbundin vopnuð átök, þegar ríki og svæði eru hernumin, sem og eftir átök, er mælt með að:

- Tengja saman stjórnvöld og stofnanir sem innleiða stefnur tengdar mannréttindum og stefnur sem viðkoma átökum.
- Nota tilmæli 30 sem ramma fyrir borgarasamtök til að veita stjórnvöldum aðhald í málaflokknum t.d. í skuggaskýrslum til Kvennasáttmálans.

3.1 Alþjóðleg skýrsla um áhrif og skilvirkni ályktunar 1325

Árið 2015 voru fimmtán ár liðin frá því að ályktun 1325 var samþykkt í öryggisráðinu. Af því tilefni var haldinn einn fjölmennasti opni fundur í öryggisráðinu hingað til, sem endurspeglar vægi málefnisins á vettvangi Sameinuðu þjóðanna. Á sama fundi samþykkti öryggisráðið fyrirnefnda ályktun, nr. 2242 þar sem ríki heims eru enn fremur hvött til að gera aðgerðaáætlanir til að grípa til markvissra aðgerða, koma áætlunum í framkvæmd og auka fjármagn til þeirra.

Á sama tíma var kynnt alþjóðleg úttekt á vegum UN Women sem fól sérfræðingum og rannsóknaraðilum að meta árangur, framkvæmd og áhrif ályktunarinnar á heimsvísu. Þá vinnu má nálgast í hinni umfangsmiklu skýrslu [Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325](#). Til grundvallar skýrslunni liggja rannsóknir og úttektir víðs vegar að úr heiminum, sérstaklega meðal frjálsra félagasamtaka. Er sjónum beint að þeim svæðum þar sem vel gengur að beita ályktuninni og eru einnig tíundaðar ástæður þess hvers vegna hún virkar síður auk þess sem sérstaklega er fjallað er um áskoranirnar við framkvæmd hennar. Skýrslan gefur skýrar tillögur að endurbótum. Áður en skýrslan var formlega gefin út hafði hún þegar haft áhrif en meginábendingar hennar má finna í áttundu ályktun öryggisráðsins nr. 2242. Helstu niðurstöður skýrslunnar og ábendingar til ríkja eru:

- Fyrir skilvirk inngríp og sjálfbæran frið, þá er grundvallarforsendan sú að fá konur að borðinu. Þrátt fyrir þetta þá eru konur enn jaðarsettar í friðarviðræðum.

- Þrátt fyrir árangur sem náðst hefur sl. fimmtán ár er framkvæmd ályktunar nr. 1325 almennt talin ganga hægt og þá er horft til þess að:
 - » Síðan árið 2000 hafa færri en 10% sáttasemjara í friðarviðræðum (e. peace negotiators) verið konur, minna en 2% þeirra sem skrifað hafa undir friðarsamkonulag hafa verið konur og Sameinuðu þjóðirnar hafa ekki skipað neinar konur sem sáttasemjara (e. mediators).
 - » Síðastliðin 20 ár hafa verið undirritaðir 300 alþjóðlegir friðarsáttmálar (e. peace agreements) fyrir 45 átök og átakasvæði, aðeins 18 þeirra hafa fjallað um kynbundið ofbeldi í tilvikum tíu vopnaðra átaka.
- Enn skortir á framkvæmd, málefnið er sýnilegt í pólitískri umræðu og í pólitískri stefnumörkun, en skilar sér ekki í framkvæmd á vettvangi.
- Konur eru sterkir málsvarar friðar í átökum og er nauðsynlegt að styðja við slík hlutverk kvenna.
- Lagt að framkvæmdastjóra SP að tvöfalda á næstu fimm árum tölu kvenna sem starfa í friðargæslusveitum SP.

3.2 Aðgerðaáætlanir um framkvæmd ályktunar 1325

Í dag hafa 63 ríki sett sér aðgerðaáætlanir til að hrinda markmiðum 1325 í framkvæmd og 16 lönd til viðbótar hafa nú þegar hafið ferli til þess að svo megi verða.³² Áætlanir fátækari ríkja og ríkja sem enn eiga í átökum, líkt og nýjustu aðgerðaáætlanir frá Afghanistan, Palestínu og sú allra nýjasta frá Suður-Súdan, leggja sterka áherslu á:

- a) þátttöku kvenna á sviði öryggismála (her, lögregla o.s.frv.);
- b) að konur komist í ábyrgðarstöður í stjórnsýslu og við uppbyggingarstarf; og
- c) vernd gegn kynbundnu og kynferðislegu ofbeldi.

Stjórnvöld í iðnríkjum leggja enn sem komið er áherslu á málefni sem tengjast konum, friði og öryggi í utanríkisstefnu, einkum á sviði varnar-, öryggis- og þróunarmála, sem og í verkefnum hers og lögreglu á vettvangi erlendis. Það virðist færast í aukana að kastljósinu sé beint að innviðum og starfi innan eigin lands. Norðurlöndin voru í fararborði þegar þau settu sér landsáætlanir um framkvæmd ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325. Danmörk var fyrsta landið í heiminum til útbúa áætlun árið 2005 og hin Norðurlöndin fylgdu í kjölfarið á árunum 2006 til 2008. Endurnýjaðar áætlanir, svokölluð önnur kynslóð áætlana, voru settar fram á árunum 2008-2013 á Norðurlöndunum. Í norrænni samanburðarúttekt frá árinu 2014 er settur fram samanburður á þeim áætlunum Norðurlandanna sem voru í gildi á svipuðum tíma og núverandi áætlun Íslands.³³ Áherslusvið norrænu áætlanna eru svipaðar en útfærslurnar eru ólíkar. Ábyrgðaraðilar fyrir

³² Slíkar áætlanir kallast "national action plan" á ensku en í þessari skýrslu er talað um aðgerðaáætlanir. Sjá lista yfir ríki á vef Inclusive Security: <https://actionplans.inclusivesecurity.org/>

³³ Jukarainen, P. and Puumala, E. (2014). The Nordic Implementation of UNSCR 1325: A Comparative Evaluation. Helsinki: 1325 Network Finland & Acaide Oy.

Íslensku áætluninni er að mestu leyti utanríkisráðuneytið sem einnig annast einnig framkvæmd hennar. Ekki er vísað í önnur ráðuneyti eða stofnanir (ótengdar utanríkisráðuneytinu) en í einum mælikvarða er minnst á aðgerðaráætlun gegn mansali sem fellur undir innanríkisráðuneytið.³⁴ Þróunarsamvinnustofnun (ÞSSÍ) er einnig tilgreind sem ábyrgðaraðili en hún var lögð niður eftir skipulagsbreytingar í ársbyrjun 2016 og heyrir nú undir þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins. Á hinum Norðurlöndunum eru ráðuneyti utanríkismála einnig megin ábyrgðaraðilar en ráðuneyti varnarmála hafa einnig mikilvægu hlutverki að gegna. Önnur ráðuneyti og stofnanir koma auk þess að framkvæmdinni, til að mynda ráðuneyti þróunarmála, dómsmála, innanríkismála og jafnréttismála. Framkvæmdin er því á höndum fleiri aðila á hinum Norðurlöndunum og að því leyti sker íslenska áætlunin sig frá hinum.

Í áfangaúttekt sem gerð var á bresku aðgerðaáætlunni árið 2016 var sett fram gagnleg greining á fimm aðgerðaáætlunum sem þykja vel hannaðar, með skilvirka framkvæmd og því árangursríkar. Mælt er með:³⁵

- samþættingu við starf innanlands, til dæmis með aðstoð við kvenkyns flóttafólk og hælisleitendur.
- lagt til að áherslur ályktunar 1325 séu leiðbeinandi fremur en nýttar sem stífur rammi um markmið.
- víðtæku samráði hagsmunaaðila innan stjórnslu.
- forgangsöröðun landa sem unnið er í til að tryggja ábyrgð.

3.3 Fyrsta áætlun Íslands 2008-2012

Ísland var á meðal fyrstu ríkja til að gera aðgerðaáætlun um framkvæmd ályktunar 1325 árið 2008. Í fyrstu áætlun Íslands var kveðið á um að hún skyldi endurskoðuð að þremur árum liðnum. Sú áætlun var metin af utanaðkomandi sérfræðingi og var hennar mat haft til hliðsjónar þegar áætlunin var endurskoðuð fyrir tímabilið 2013 til 2016.³⁶ Í yfirgripsmikilli og ítarlegri úttekt kom fram að fyrsta aðgerðaáætlun íslenskra stjórnvalda um framkvæmd ályktunar 1325 var barn síns tíma að því leyti að hún lagði höfuðáherslu á markmið, en ekki var hugað að árangri á skipulagðan hátt. Því var að sumu leyti erfitt að meta árangur af stefnumótunarstarfi og starfi sem er unnið af alþjóðastofnunum

³⁴ Innanríkisráðuneytið. (2013). Áætlun ríkisstjórnar Íslands um aðgerðir gegn mansali 2013-2016. Reykjavík: Innanríkisráðuneytið.

³⁵ Landsáætlanir Ástralíu, Írlands, Danmerkur, Svíþjóðar og Holland. Í Social Development Direct (2016). Midline Report. UK National Action Plan on Women, Peace and Security: https://www.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/533592/External_evaluation_of_the_National_Action_Plan_on_women_peace_and_security_-_midline_evaluation_2016.pdf

³⁶ Helga Þórólfsdóttir (2011). Endurmat á áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi 8. mars 2008. Unnið af Helgu Þórólfsdóttur, 2012. Aðgengilegt hér: <https://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/Endurmat-a-framkvaemdaaetlun-Islands-1325.pdf>

með stuðningi í gegnum framlag Íslands. Þar kemur einnig fram að áhrif ráðherra sem leggja ríka áherslu á mikilvægi jafnréttismála eru sterk, og hvernig framboð til Öryggisráðsins og norrænt samstarf hafði hvetjandi áhrif á starf íslenskra stjórnvalda á þessu sviði. Einnig hefur verið bent á hlutverk fræðasamfélagsins og landsnefndar UNIFEM (nú UN Women) sem beittu sér fyrir því að stjórnvöld færu eftir ályktuninni. Í nágrannalöndum hafa frjáls félagasamtök kvenna verið mikilvægur þrýstihópur á stjórnvöld hvað varðar framkvæmd ályktana um konur, frið og öryggi. Hérlendis hefur slíkur þrýstingur verið minni, trúlega sökum þess hve fá íslensk félagasamtök vinna beint að málefnum kvenna á átakasvæðum.³⁷

3.4 Önnur áætlun Íslands 2013-2016

Núverandi áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar nr. 1325 um konur, frið og öryggi byggir á niðurstöðum endurmats á fyrstu áætlun Íslands auk þess sem litið var til reynslu nágrannaríkja við gerð annarrar kynslóðar aðgerðaáætlana. Hún tekur einnig mið af tillögum framkvæmdastjóra Sameinuðu þjóðanna um samræmi í skýrslugerð aðildarríkja frá 2010 og aukin áhersla lögð á aðgerðir, eftirfylgni og árangur.

Markmið áætlunar Íslands byggja á fjórum stöðum ályktunar 1325. Fyrir hvert markmið er sett fram væntanleg útkoma og undirmarkmið, þrjú eða fleiri, ásamt aðgerðum, áætluðum afrakstri og mælikvarðar til að mæla árangur. Líkt og í fyrri áætlun eru markmið og aðgerðir í samræmi við stefnu íslenskra stjórnvalda og taka mið af áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013–2016³⁸ og alþjóðlega skuldbindingar Íslands í friðar- og öryggismálum.

Í viðauka I má sjá meginmarkmið og aðgerðir áætlunar Íslands um framkvæmd ályktunar Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi.

³⁷ Ibid.

³⁸ Þróunarsamvinnuáætlun 2013-2016: <https://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/Aaetlun-um-Althjodlega-throunarsamvinnu-Islands-2013-2016.pdf>



Konur í Afghanistan. Mynd úr áætlun Íslands um konur, frið og öryggi 2013-2016. Utanríkisráðuneytið.

4 NIÐURSTÖÐUR

Í þessum kafla er gerð grein fyrir mati á framkvæmd þeirra meginmarkmiða sem áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar nr. 1325 um konur, frið og öryggi byggir á. Matsrammi var mótaður utan um markmið, aðgerðir, mælikvarða og afrakstur aðgerðaáætlunar Íslands og leitast við að meta þá út frá (i) mikilvægi, (ii) skilvirkni, (iii) markvirkni, (iv) áhrifum, og (v) sjálfbærni áætlunarinnar.³⁹ Úttektarramma má finna í viðauka II.

4.1 Mikilvægi áætlunar Íslands

Við mat á mikilvægi er horft til þess að hvaða marki áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi á tímabilinu 2013 til 2016 passar við forgangsröðun og stefnu íslenskra stjórnvalda.

4.1.1 Skuldbindingar Íslands og framlag áætlunar Íslands

Ísland hefur tekist á hendur skuldbindingar varðandi ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, friður og öryggi frá árinu 2000 og bera þar af leiðandi ábyrgð á framkvæmd hennar á alþjóðavettvangi. Ísland var eitt af fyrstu aðildarríkjum SP sem gerði aðgerðaáætlun um ályktun 1325 árið 2008 og síðan þá hafa stjórnvöld beitt sér markvisst sem málsvari ályktunarinnar á alþjóðavettvangi.

Í september 2008 samþykkti Alþingi lög um alþjóðlega þróunarsamvinnu nr. 121/2008. Þau vísa einnig til starfa í þágu friðar en þar segir að til meginmarkmiða með alþjóðlegri þróunarsamvinnu Íslands heyri einnig „... að tryggja öryggi á alþjóðavettvangi, m.a. með því að stuðla að friði og gæta hans, vinna að uppbyggingu og gæslu friðar og veita mannúðar- og neyðaraðstoð þar sem hennar er þörf“. Með lögnum var friðargæsla íslenskra stjórnvalda felld inn í ramma þróunarsamvinnu. Á árinu 2009 flutti skrifstofa Íslensku friðargæslunnar frá alþjóða- og öryggisstarfi ráðuneytisins yfir á nýstofnað þróunarsamvinnusvið þar sem hún er enn.⁴⁰

Í áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands, þróunarsamvinnuáætlun, fyrir árin 2013–2016 má finna stefnu íslenskra stjórnvalda varðandi þróunarsamvinnu, friðargæslu og endurreisn. Jafnréttisstefna utanríkisráðuneytisins og Þróunarsamvinnustofnunar Íslands (PSSÍ) er í samræmi við þróunarsamvinnuáætlun 2013–2016. Í jafnréttisstefnu er annars vegar lögð áhersla á samþættingu kynjasjónamiða og hins vegar stuðning við sérstök jafnréttisverkefni sem hafa kynjajafnrétti og

³⁹ Organisation for Economic Co-operation and Development/Development Assistance Committee (OECD/DAC): <http://www.oecd.org/dac/evaluation/dacriteriaforevaluatingdevelopmentassistance.htm>

⁴⁰ Utanríkisráðuneytið (2015). Afghanistan – Aðgerðir og verkefni 2002 – 2014: <https://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/UTR-Afganistan-2002-14-p13.pdf>

valdeflingu kvenna að meginmarkmiði. Því tengt hefur ályktun öryggsráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi og áætlun íslenskra stjórnvalda þar að lútandi verið mjög áberandi í starfi utanríkisráðuneytisins.

Ályktun 1325 er mikilvæg viðbót við Samning um afnám alls misréttis gegn konum (e. Convention to eliminate discrimination against women, eða CEDAW) sem Ísland hefur staðfest og lögbundið og hefur því þjóðréttarlegar skuldbindingar til að framfylgja honum. Ályktun 1325 hnykkir á mikilvægi þess að gæta þurfi sérstaklega að rétti kvenna á ataksvæðum.⁴¹

Aðrar nýlegar alþjóðlegar samþykktir sem Ísland hefur gerst aðili að eru heimsmarkmið SP um sjálfbæra þróun sem ná á fyrir árið 2030. Markmið númer fimm (jafnrétti kynjanna verði tryggt og völd allra kvenna og stúlkna eflað) og númer 16 (stuðla að friðsælum og sjálfbærum samfélögum fyrir alla menn, tryggja öllum jafnan aðgang að réttarkerfi og byggja upp skilvirkar og ábyrgar stofnanir fyrir alla menn á öllum sviðum), tengjast ályktun 1325 beint (sjá frekar í kafla 3).

4.1.2 Aðgerða- og samstarfsáætlanir Íslands sem taka mið af áætlun 1325

Lagt var mat á að hvaða leyti eftirfarandi aðgerða- og samstarfsáætlanir Íslands taki mið af núverandi áætlun með því að skoða hvernig Ísland hefur skuldbundið sig varðandi áherslur á málefni 1325 og almennt um samþættingu kynjajafnréttis í þróunarsamvinnu og í þágu friðar og öryggis:

- a. Aðgerðaáætlun fyrir Afganistan 2015-2016
- b. Aðgerðaáætlun fyrir Palestínu 2013-2016
- c. Samstarfsáætlun fyrir Úganda 2014-2017
- d. Samstarfsáætlun fyrir Mósambík 2016-2018

Í aðgerðaáætlun fyrir Afganistan 2015-2016 er tekið fram að Ísland skuli styðja við framkvæmd aðgerðaáætlunar Afghanistan varðandi 1325 í gegnum UN Women, NATÓ og nemendur Jafnréttisskóla Háskóla Sameinuðu Þjóðanna. Ekki er gefið upp kostnaður við starfið. Í áætlun Íslands um stuðning við Palestínu⁴² er tekið fram hvernig stuðla skuli að framgangi aðgerðaáætlunar Palestínu um 1325 með því að styðja við aðgerðir með hliðsjón af 1325 og lagt til að palenstínskir nemendur Jafnréttisskólans vinni á þessu sviði. Samstarfsáætlun fyrir Úganda 2014-2017 hefur ekki aðgerðir í kringum 1325 í sinni áætlun en í landsáætlun fyrir Úganda er minnst á að þróunarstefna Úganda taki mið af 1325. Í samstarfsáætlun fyrir Úganda er minnst á 1325 í tvígang en engar tengdar aðgerðir má sjá í því skjali. Aðgerðaráætlun fyrir Mósambík var ekki til á gildistíma 1325-áætlunarinnar og þau drög sem voru gerð snertu ekki 1325. Meginástæðan er sú að Mósambík var ekki sjálft með aðgerðaráætlun og aðgerðaráætlanir í tvíhliða þróunarsamvinnu miðast að miklu

⁴¹ Auður Ingólfssdóttir. Frá orðum til athafna: áhrif feminisma á umræður og aðgerðir sem snúa að konum og öryggi. Náð í á vef Jafnréttisstofu í október 2016: <http://jafnretti.is/jafnretti/?D10clD=ReadArticle3&ID=66>

⁴² Ministry for Foreign Affairs (2013). Iceland's Plan of Action for Assistance to Palestine and Palestinian Refugees 2013-2016. Ministry for Foreign Affairs, January 2013.

leyti við þarfir viðtökulandsins. Núverandi aðgerðaáætlun fyrir Mósambík fyrir tímabilið 2016-2018 er hins vegar með jafnrétti og samþættingu kynjasjónarmiða sem þverlægt markmið í sínu starfi og vitnar þar helst í stefnur Mósambík og heimsmarkmið SP.

4.1.3 Mikilvægi áætlunar Íslands í alþjóðlegu samhengi

... en þetta er akkúrat málefni þar sem að röddin skiptir eiginlega meira máli heldur en peningarnir. ... við höfum rödd eins og hver annar, þó að okkar sé kannski ekki eins sterk þá er hún hlutfallslega sterkari heldur en fjárframlag okkar miðað við hinar þjóðirnar, þannig að þetta er típískt svona málefni sem að Ísland getur og á að beita sér fyrir.

Málsvarastarf á vettvangi

Ísland hefur látið til sín taka í málaflokknum, aðallega í gegnum pólitískt og diplómátskt starf á alþjóðavettvangi. Ísland hefur stutt við vinnu Atlantshafsbandalagsins (NATÓ) á þessu sviði með fjárframlögum og vinnu íslenskra sérfræðinga í Afghanistan og í höfuðstöðvunum í Brussel um árabíl og það hjálpar við að sýna okkar áherslur í þessum málaflokki. Í staðinn fær íslensk stjórnvísla beinar upplýsingar og bein tengsl og sterkari innsýn inn í starf bandamanna í þessum málaflokki sem Ísland vinnur með hjá NATÓ.

Í viðtölum við útsenda starfsmenn utanríkisþjónustunnar á helstu starfsstöðvum alþjóðastofnana (Vín, Brussel, New York) kom fram að íslensk stjórnvöld tala ávallt máli 1325 þegar tækifæri gefst og ákveðið sameiginlegt stef virðist vera gegnumgangandi að fastafulltrúar og sendiherrar leitast við að vera hvarning á alþjóðlegum vettvangi og leggja að öðrum þjóðum að setja sér landsáætlanir. Erfitt er þó að meta hver árlegur fjöldi tillagna sem Ísland hefur sett fram eða stutt í stefnumótunarskjölum á vettvangi alþjóðastofnana fyrir málefni tengd ályktun 1325. Í framvinduskýrslu hafði málefnaáhrifráðgjafi ráðuneytisins verið skoðað og þar kemur fram að árið 2013 voru sex tillögur samþykktar af fastanefndum Íslands hjá NATÓ og í New York og voru þær allar samþykktar. Árið 2014 voru fjórar tillögur fluttar hjá fastanefndum í Genf, NATÓ og hjá Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu (ÖSE). Málsvarastarfið fer ekki einungis fram á hinum opinbera vettvangi þar sem Ísland talar fyrir málefnum ályktunar 1325, heldur er einnig mikið starf sem fer fram bakvið tjöldin.

Almennt talar Ísland mikið um þátttöku kvenna, fókúsin alltaf með 1325, aðallega á þátttökuna, í orðræðu. Og það var meðal annars af því að það eru miklu fleiri raddir sem að tala fyrir því að berjast gegn ofbeldi gegn konum til dæmis. En það eru miklu færri raddir sem eru að tala um þátttöku kvenna.

Almennt talar Ísland mikið um þátttöku kvenna í tengslum við 1325. Í tilefni af fimmtán ára afmæli ályktunarinnar árið 2015 fór fram opin umræða í ráðinu um málefni þar sem fastafulltrúi Íslands hjá SP í New York undirstrikaði stuðning Íslands við framfylgd ályktunarinnar, rakti hversu mikla áherslu Ísland legði á hana og hvatti öll aðildarríki SP til að vinna ályktuninni liðsinni. Ísland er ekki

formlegur aðili að ríkjahóp vna 1325 (e. Group of friends) í New York en fastanefnd og fastafulltrúi tala aðallega fyrir 1325 með hinum Norðurlöndunum.⁴³ Auk þess var Ísland aðili að vinnuhóp kvenkyns frambjóðanda í starf aðalfrankvæmdarstjóra Sameinuðu þjóðanna sem beitti sér fyrir því, að það kæmu fram raunhæfir kandidatar í þetta starf.

Við höfum kannski [sem] herlaust land hjá NATÓ hefur ekkert mikið fram að færa annað en sjónarmið um 1325, konur frið og öryggi, að það sé reynt að taka jafnt tillit til kynjanna og inklúdera konur í ákvarðanatöku og öðru slíku.

Á vettvangi NATÓ hefur Ísland mælt fyrir heildrænni nálgun og innleiðingu ályktunar nr. 1325 á öllum sviðum bandalagsins ásamt líkt þenkjandi ríkjum eins og Noregi, Kanada, Króatíu, Hollandi, Bandaríkjunum o.fl. Auk þess hefur Ísland stutt vinnu NATÓ með fjárframlögum og vinnu íslenskra sérfræðinga í jafnréttismálum á skrifstofu framkvæmdastjóra í Brussel og í Kabúl í Afghanistan. Þar hefur verið kostuð staða jafnréttisfulltrúa (e. gender adviser) í nokkru ár. Þá lagði Ísland, fyrst aðildarríkja bandalagsins, fjárframlag í nýstofnaðan sjóð til stuðnings við starf sérstaks fulltrúa framkvæmdastjóra um málefni ályktunar 1325 árið 2013 og hefur haldið áfram stuðningi við þann sjóð. Ennfremur hefur fastanefndis stutt almennt jafnréttismál með því til dæmis að halda rakarastofuráðstefnu í höfuðstöðvum NATÓ á alþjóðlegum degi kvenna 8. mars 2016.⁴⁴

Á vettvangi ÖSE hefur Ísland beitt sér sérstaklega í baráttunni gegn mansali, fyrir jafnrétti kynjanna, framkvæmd ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325, fyrir frelsi fjölmiðla og öryggi blaðamanna. Ísland hefur verið í hópi ríkja sem tala fyrir formlega og á óformlegum fundum og haldið á lofti mikilvægi 1325 í gegnum fastafulltrúa í Vínarborg auk þess að stýra fundum um málefnið á fimmtán ára afmæli ályktunar 1325 árið 2015. Meirihluti aðildarríkja ÖSE hefur sett sér landsáætlanir og breiður stuðningur er innan ÖSE við að stofnunin setji sér framkvæmdaáætlun til aðstyðja við ályktunina. Ekki hefur enn náðst samstaða um það.

4.1.4 Niðurstaða: mikilvægi

Töluverð áhersla er lögð á málefni 1325 í stefnum Íslands í þróunarsamvinnu og við friðargæslu- og uppbyggingarstarf. Íslensk stjórnvöld voru meðal fyrstu ríkja sem gerðu framkvæmdaáætlun í samræmi við ákvæði ályktunarinnar árið 2008 og hafa síðan þá endurskoðað hana og gefið út nýja sem gildir út árið 2016. Enn fremur hafa stjórnvöld markað jafnréttisstefnu á sviði þróunarsamvinnu þar sem framkvæmd ályktunarinnar er eitt af fjórum áherslusviðum. Það verður að teljast líklegt að slíkt starf haldi áfram þar sem ekki eru teikn á lofti í stjórnmálum á Íslandi eða innan stjórnsýslunnar að áhersla á jafnréttismál og friðaruppbyggingu breytist á næstu árum.

⁴³ Skýrsla Gunnars Braga Sveinssonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál (2016). (Lögð fyrir Alþingi á 145. löggjafarþingi 2015–2016). Aðgengileg: <https://www.utanrikisraduneyti.is/radherra/skyrsla-radherra-2016/>

⁴⁴ Ibid.

Fáar skrifstofur innan ráðuneytisins hafa eins skýra stefnu og aðgerðaráætlun líkt og núverandi áætlun um framkvæmd 1325. Í viðtölum við starfsfólk ráðuneytisins kom fram að þau töldu það í raun forréttindi að geta unnið eftir slíkri áætlun; "þú veist þá allavega til hvers er ætlast af þér." Ísland hefur ekki haft sérstaka utanríkisstefnu um friðaráætlanir eða friðarmál á tímabilinu nema í þróunaráætlun og núverandi áætlun um 1325 og Ísland hefur ekki verið að vinna á óstöðugum svæðum ef Palestína og Afganistan eru undanskilin. Hins vegar er ágætt innra samræmi á milli þróunaráætlunar, aðgerðaáætlunar 1325 og jafnréttisstefnu UTN og ÞSSÍ; sú jafnréttisáhersla er rauður þráður í utanríkisstefnu Íslands. Sendiherrar Íslands hjá ÖSE hafa kerfisbundið skipulagt vinnu sína og störf í kringum 1325 og að gera Ísland sýnilegt, enda eitt af áherslumálum í íslenskri utanríkisstefnu auk þess að vera í anda og samræmi við þessa áætlun.

Leiða má líkum að því að unnið verði áfram að því að efla þennan þátt alþjóðastarfs og taka frekari skref í átt að innleiðingu kynjasjónarmiða í öllu öryggis- og varnarsamstarfi íslenskra stjórnvalda. Slíka áherslu má líka sjá í nýrri þjóðaröryggisstefnu fyrir Ísland, sem samþykkt var af Alþingi á vorþingi 2016, slík stefna er sú fyrsta sinnar tegundar hér á landi.⁴⁵ Þjóðaröryggisstefnan nær jafnt til virkrar utanríkisstefnu, varnarstefnu og almannaöryggis og gerir meðal annars ráð fyrir að sett verði á fót sérstakt þjóðaröryggisráð sem hafi yfirsýn með framkvæmd þjóðaröryggisstefnunnar.

4.1.5 Ábendingar: mikilvægi

- Samþætta markmið nýrrar áætlunar við áætlun Íslands um innleiðingu á heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun, sem verið er að vinna í Stjórnarráði Íslands: markmið 5 og 16.
- Samþætta markmið nýrrar áætlunar við nýja Þróunarsamvinnuáætlun.

4.2 Skilvirkni áætlunar Íslands um konur frið og öryggi

Til að meta skilvirkni áætlunar Íslands á tímabilinu var skoðað hvernig fjármunir og mannauður hafa verið nýtt við framkvæmd áætlunar Íslands á tímabilinu 2013-2016.

4.2.1 Fjármagn og skipting kostnaðar

Þegar áætlunin var gerð var kostnaður við framkvæmd áætlunarinnar áætlaður samtals 95 m.kr., eða tæpar 16 m.kr. á ári fyrir tímabilið 2013 til 2016. Stefnt var að því að stærstur hluti þess

⁴⁵ Þjóðaröryggisstefna fyrir Ísland: <http://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-efrir-thingum/ferill/?ltg=145&mnr=327>

fjármagns færi til frjálsra félagasamtaka eða alþjóðastofnana, eða tíu m.kr., sem myndu annast framkvæmd 1325 tengdra verkefna og að sex m.kr. yrði ráðstafað í fræðslu og málsvarastarf.

Niðurstöður framvinduskýrslu fyrir 2013 og 2014.

Í lok árs 2015 gaf utanríkisráðuneytið út framvinduskýrslu fyrir árin 2013-2014 sem unnin var innan ráðuneytsins. Þar er litið svo á að sú vinna komi í stað endurmats sem áætlunin mælir fyrir um að fara skuli fram á miðjum gildistíma hennar. Framvinduskýrslan sýnir hvernig til tókst fyrri tvö ár áætlunarinnar, árin 2013 og 2014. Kostnaður vegna framkvæmdar áætlunarinnar er gefinn upp og þar kemur fram að mun hærrí fjárhæðum var varið til málefnsins en áætlað var í upphafi gildistíma áætlunarinnar.⁴⁶ Árið 2013 reyndust verkefni hafa kostað 140 m.kr og árið 2014 var ætlað að 105 m.kr. hefði verið varið í áætlunina. Heildarkostnaður við áætlunina var samtals 245 m.kr. eftir fyrstu tvö ár hennar, sem er þá orðin ríflega tvöfalt hærrí upphæð en var áætluð fyrir framkvæmd í upphafi.

Launakostnaður vegna starfa jafnréttissérfræðinga á vettvangi Íslensku friðargæslunnar var og er stór útgjaldaliður við framkvæmd áætlunarinnar á ári hverju en starfsmaður sem er sendur einn til alþjóðastofnunar getur kostað 18 – 25 m. kr. á ári.⁴⁷ Því er ljóst að kostnaður við að manna friðargæsluliða á vegum Íslensku friðargæslunnar skýrir að mörgu leyti af hverju framlög fyrstu tvö árin urðu töluvert hærrí en gert var ráð fyrir í upphafi. Árið 2013 voru þrír jafnréttissérfræðingar (af alls átta borgaralegum sérfræðingum) útsendir á vegum friðargæslunnar til Palestínu, Bosníu Hersegóvínu og Afghanistan fyrir upphæð 47,5 m.kr. Þá lagði Ísland, fyrst aðildarríkja Atlantshafsbandalagsins, 18.000 evrur í nýstofnaðan sjóð til stuðnings við starf sérstaks fulltrúa framkvæmdastjóra um málefni ályktunar 1325.⁴⁸ Þar að auki var framlag til Jafnréttisskóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna merkt áætlun um 1325, að upphæð 55,8 m.kr. fyrir 2013, en þó ber þess að geta að starf Jafnréttisskólans miðar ekki eingöngu að málefnum er varða 1325 og má því segja að þessu leyti að framlögin til málaflokksins hafi verið stórlega ofmetin. Árið 2014 mannaði friðargæslan þrjár stöður jafnréttisfulltrúa (af alls sextán stöðum) að upphæð alls 48 m.kr.⁴⁹

Þar sem ekki liggja fyrir nægar upplýsingar um helstu útgjaldaliði og upphæðir í fjárframlögum frá ráðuneytinu fyrir árin 2015 og 2016 er ekki unnt að sýna samanburð fyrir þessi ár við 2013 og 2014,

⁴⁶ Utanríkisráðuneytið (2015). Áætlun um framkvæmd ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi. Framvinduskýrsla 2013 og 2014. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.

⁴⁷ Utanríkisráðuneytið (2015). Stefnumið í samstarfi við íslensk borgarasamtök í þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð 2015 – 2019. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.

<https://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/felagasamtok/Stefnumid-i-samstarfi-vid-islensk-borgarasamtok-i-throunarsamvinnu-og-mannudaradstod.pdf>

⁴⁸ Skýrsla Gunnars Braga Sveinssonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál (2014). Lögð fyrir Alþingi á 143. löggjafarþingi 2013–2014. Aðgengileg: <https://www.althingi.is/alttext/pdf/143/s/0757.pdf>

⁴⁹ Skýrsla Gunnars Braga Sveinssonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál (2015). Lögð fyrir Alþingi á 144. löggjafarþingi 2014–2015. Aðgengileg: <http://www.althingi.is/alttext/pdf/144/s/1074.pdf>

en þó liggur fyrir að því lágmarki sem sett var fram í áætluninni varðandi framlög var náð fyrir árin 2015 og 2016.

Áætlað var að framlög til verkefna sem unnin væru af félagasamtökum heimamanna eða alþjóðastofnunum og myndu beinast að vernd gegn ofbeldi (markmið 3.1) skyldu kosta að lágmarki 10 m.kr. á ári. Í byrjun tímabilisins varð ljóst að tíu milljón króna markinu var náð með framlagi árið 2013 sem fór til UN Women í Afghanistan að upphæð 17,5 m.kr. og sama upphæð ári seinna. Síðustu tvö ár tímabilisins hefur þetta fé verið eyrnamerkt íslenskum borgaralegum samtökum (félagasamtök og aðrar sambærilegar stofnanir) og sérstaklega tekið fram í stefnumiði utanríkisráðuneytisins að sóst sé eftir samstarfi við borgarasamtök um framgang ályktunar Öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi.⁵⁰ Þar er gert ráð fyrir samráði við aðila sem hafa þekkingu og reynslu á starfi á vettvangi átaka. Hingað til hafa borgarasamtök ekki sótt um fjármagn til slíkra verkefna og því hefur framlagi ekki verið úthlutað. Helsta ástæða þess er að fá íslensk borgarasamtök hafa sérþekkingu á 1325-tengdum málefnum eða hafa reynslu af starfi á vettvangi á þessu sviði.

4.2.2 Mannauður

Til að meta hversu vel mannaúður er nýttur við framkvæmd áætlunarinnar var skoðað hvort starfsfólk innan utanráðuneytisins teldi sig hafa skýrt hlutverk á sínu starfsviði sem viðkemur áætlun Íslands. Fastafulltrúar telja sig almennt hafa skýrt hlutverk og hvaða verkefnum þau eiga að sinna í þessu samhengi. Þetta er eitt af þeim málum sem þau tala alltaf fyrir þar sem áætlunin er hluti af utanríkisstefnu Íslands, auk þess að vera það öryggismál sem Ísland hafi fjárfest mikið í og það sé líka fylgst með því af hálfu ráðuneytisins og farið yfir það árlega á hvað var lögð áhersla og til hvaða aðgerða var gripið. Starfsfólk ráðuneytisins í Reykjavík hefur líka skýra hugmynd um starfssvið sitt gagnvart framkvæmd áætlunarinnar.

Síðastliðið ár hefur ráðuneytið fundið taktinn í því skipulagi sem gæti hentað framkvæmd áætlunarinnar í náinni framtíð. Nýtt skipulag innan ráðuneytisins vegna aðgerðaáætlunarinnar virðist hafa litið dagsins ljós á haustmánuðum 2015. Fram að því hafði málinu verið sinnt og það verið á ábyrgð þróunarsamvinnuskristofu. Á sumarmánuðum 2016 var aftur stokkað upp innan teymisins, sem nú er stjórnað af samræmingaraðila sem vinnur á varnarmálasviði alþjóða- og öryggisskrifstofu ráðuneytisins og heldur utan um starf fjögurra manna teymis. Auk annars aðila af alþjóða- og öryggisskrifstofu sitja í teyminu tveir aðilar af þróunarsamvinnuskristofu, þar af einn frá Íslensku friðargæslunni. Núverandi skipulag endurspeglar margþætt svið áætlunarinnar og að ábyrgðin liggur innan ólíkra skrifstofa UTN sem koma að málafloknum.

⁵⁰ Utanríkisráðuneytið (2015). Stefnumið í samstarfi við íslensk borgarasamtök í þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð 2015 – 2019:

<https://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/felagasamtok/Stefnumid-i-samstarfi-vid-islensk-borgarasamtok-i-throunarsamvinnu-og-mannudaradstod.pdf>

Eftirlit og mat á utanumhaldi á framlagi er lykilatriði í vandaðri stjórnsýslu. Þróunarsamvinnuskrifstofa ráðuneytisins hefur haft yfirumsjón með gerð framvinduskýrslu fyrir 2013-2014. Það hlutverk hefur nú færst yfir til alþjóða- og öryggisskrifstofu. Slíkt fyrirkomulag kallar á skýra verkefnaskiptingu og kerfisbundna vinnu við eftirlit og reglulegt mat. Vel mannað samræmingarteymi með skýrt umboð hefur fulla burði til að koma á markvissari vinnubrögðum við að taka saman upplýsingar um framlög á hverju ári. Æskilegast væri ef söfnun gagna væri kerfisbundið beitt árlega inn í ráðuneytinu t.d. að í byrjun hvers árs væri farið yfir aðgerðir síðasta árs og framlög skjalfest.

4.2.3 Samstarf og samráð

Útgjöld og kostnaður sem fellur undir markmið 4 er á ábyrgð þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins en þar sem eingöngu er um pólitískt málsvarastarf að ræða á alþjóða- og öryggisskrifstofu er heildarframlag þess ekki vitað. Dæmi eru um sendiherra sem hafa tekið af eyðslufé fastanefnda á tímabilinu til að styðja við málefni og fundi tengda 1325 málum á sínum starfsstöðvum, sem allt voru tiltölulega lágar upphæðir.

Á tímabili áætlunarinnar var stofnaður samráðshópur um framkvæmd áætlunar Íslands um konur, frið og öryggi. Í ársbyrjun 2016 lauk hann við að gera og samþykkja starfslýsingu. Samkvæmt þeirri starfslýsingu er samráðshópur gert að koma saman tvisvar á ári (vor og hausti) en í áætlun Íslands er vísað í árlegan fund. Í raun hefur verið boðaður samráðfundur þrisvar á gildistíma áætlunarinnar og eru því til staðfestingar þrjár fundargerðir. Í tengslum við samráð og samstarf, var haldið eitt námskeið á gildistíma áætlunarinnar, í desember 2013, með það að markmiði að kynna borgarasamtökum á Íslandi innihald áætlunarinnar. Ekki liggur fyrir hvað slíkt námskeið kostaði utanríkisráðuneytið, en áætlaður kostnaður við það var í áætlun 500.000 kr. fyrir námskeið en halda átti tvö slík námskeið samkvæmt áætlun. Frekara mat á markvirkni fræðslu og málsvarastarfs má finna í kafla 4.3.

Með það að markmiði að beina málsvarastarfi og fræðslu til almennings voru haldnar tvær ráðstefnur á tímabilinu og áætlaður kostnaður við þær, tvær m.kr., stóðst í báðum tilvikum. Við þessa úttekt var ekki sérstaklega kannað meðal starfsmanna ráðuneytisins hvernig þessar ráðstefnur samræmdust markmiðum áætlunarinnar. Þó má benda á að opinber umræða hafi í kjölfarið skapast, fjölmiðlar fjölluðu um ráðstefnurnar og viðtöl voru tekin við erlenda sérfræðinga sem sátu ráðstefnurnar. Því má færa rök fyrir því að ráðstefnurnar hafi, amk. upp að einhverju marki aukið sýnileika málaflokksins meðal almennings hér á landi.

Samvinna og samráð við Norðurlönd hafa ávallt verið áberandi í utanríkisstefnu Íslands og samstarf um 1325 er þar ekki undanskilið. Á gildistíma áætlunarinnar var leitað til norrænna aðila vegna fræðslu fyrir íslenskra friðargæsluliða, aðallega þeirra sem hafa farið út á vegna NATÓ. Þeir voru sendir til SWEDINT sem er fræðslusetur sænska hersins sem sérhæfir sig í að samþætta kynja-sjónarmið í sitt starf. Ekki var unnt að finna gögn sem sýndu fram á kostnað við slíka fræðslu útsendra starfsmanna til að meta hvort henni hafi verið haldið innan kostnaðarmarka. Auk þess var kostnaður við fræðslu starfsfólks og útsendra starfsmanna ekki áætlaður sérstaklega í upphafi. Ráðuneytið hefur verið með samstarfssamning við landsnefnd UN Women á Íslandi á gildistíma

áætlunarinnar sem snýst reyndar um málsvarastarf líka, ekki einungis fræðslu til starfsfólks og af heildarupphæð þeirra samstarfssamnings er erfitt að áætla hver skiptinging er fyrir fræðsluna sérstaklega. Frekara mat á markvirkni samstarfs og samráðs má finna í kafla 4.6.

4.2.4 Niðurstaða: skilvirkni

Til að meta hvort ráðdeildar hafi verið gætt í útgjöldum með því að skoða helstu útgjaldaliði og það fjármagn sem áætlað var fyrir framkvæmd áætlunarinnar er ljóst það skortir upplýsingar um hvernig framlag á fjármagni hefur verið háttað á milli skrifstofa og sviða ráðuneytisins og hvað telst til 1325-tengdra útgjalda og hvað ekki. Ekki er talið að upphaflega hafi verið lagt upp með að reikna launakostnað útsendra starfsmanna á vegum ÍF sem fjárframlög til hennar sé miðað við upphaflega kostnaðaráætlun að upphæð 95 m.kr. yfir allt tímabilið þegar haft er í huga að á árinu 2013 einu saman er heildarkostnaður við áætlunina 140 m.kr. Með því að skoða heildarframlög sem fyrir liggja þá er augljóst að töluverð virkni hefur tengst áætlun Íslands á gildistímanum án þess þó að skilgreint sé nákvæmlega hvað felst í þeim kostnaði. Helstu framlög Íslands er kostnaður sem fellur til vegna starfsfólks á vettvangi sem starfar að málefnum 1325. Því er erfitt að meta hvort ráðdeildar hafi verið gætt í útgjöldum á gildistíma, en þó ber að taka fram að ekkert bendir til að fjármunum sé sóað í 1325-tengt starf sem ekki fellur undir landsáætlun Íslands.

Erfitt er að bera áætlun Íslands saman við sambærilegar áætlanir erlendis varðandi fjárframlög, þar sem slíkar upplýsingar eru yfirleitt ekki gefnar upp opinberlega. Í áætlun Hollands fyrir árin 2012-2015 eru þó gefin upp árleg framlög utanríkisráðuneytisins þar í landi að upphæð tæplega 500 m.kr (€4.000.000) sem er töluvert mikið hærrí en það sem bæði utanráðuneytið íslenska áætlaði og hefur eytt við framkvæmdina.⁵¹ Mat á útgjöldum Íslands er því innan skynsamlegra marka ef að miðað er við landsáætlanir samanburðarlandanna. Ef miðað er við upphaflegt viðmið áætlunarinnar sem var 95 m.kr. á gildistíma áætlunarinnar hafa útgjöld verið of há. Ljóst er við mat á skilvirkni áætlunarinnar að erfitt er að fá heildaryfirsýn yfir framlag ráðuneytisins til málaflokksins líkt og hvort laun þeirra sem stýra samræmingarteymi, laun friðargæsluliða sem eru eingöngu að vinna að 1325, teljast sem hluti af kostnaði við framkvæmd. Í sumum markmiðum og aðgerðaráttum áætlunar Íslands hafa fjárframlög verið sett fram sem viðmið og hefur Ísland fengið hrós fyrir vikið í samanburðarmati. Mikilvægt er að fjárframlög verði skýr þar sem þau eru mikilvægur spegill á framkvæmd áætlunarinnar og gefa yfirlit yfir skuldbindingar Íslands á tímabilinu.

Í stefnumiðum ráðuneytisins í samstarfi við borgarasamtök 2015-2019 kemur með skýrum hætti fram að sóst er eftir samvinnu við borgarasamtök um framgang ályktunar 1325. Ekki hefur tekist að nýta styrki til borgaralegra samtaka á Íslandi sem áætlaðir voru í upphafi áætlunarinnar. Því er það mat skýrsluhöfunda að skilvirk notkun á áætlun fé til áætlunarinnar hafi ekki tekist að fullu sem

⁵¹ Ministry of Foreign Affairs (2012). Women: Powerful Agents for Peace and Security: Dutch National Action Plan (2012-2015). <http://www.nap1325.nl/assets/NAP-1325-2012-2015.pdf>. Ef hlutfallsleg framlög eru reiknuð á hvern einstakling í löndunum tveimur, væru sambærileg framlög af Íslands hálfu 9 m.kr.

skyldi og að launakostnaður starfsmanna borgaralegra friðargæsluverkefna skekki verulega hina raunverulegu framkvæmd áætlunarinnar innan ráðuneytisins. Því er mikilvægt að halda þessum ólíku kostnaðarliðum aðskildum, bæði við árangursmælingar og við nýja áætlanagerð.

Fæstir viðmælendur úttektar sem unnið höfðu á vettvangi í slíkum verkefnum tengdu starf sitt á vettvangi við áætlun Íslands, sumir gerðu það aldrei og aðrir mjög seint á sínum starfstíma. Hins vegar má færa rök fyrir því að áætlunin eigi einmitt að áætla kostnað fyrir öll markmið og aðgerðir og er þar framlag Íslensku friðargæslunnar í markmiði 2, sem er þátttaka, mjög mikilvægt fyrir framkvæmd áætlunarinnar. Áætlunin er því framkvæmd á fremur skilvirkan máta ef miðað er við áætluð heildarfjárframlög.

Áætlunin endurspeglar vel hið þverfaglega eðli þess starfs að vinna að málefnum 1325. Hún er stefna ráðuneytisins í heild og er því á ábyrgð margra aðila að koma að framkvæmd hennar en ekki einungis nokkurra aðila. Hlutverk samræmingarteymis er ekki fyrst og fremst að sjá um framkvæmd heldur að halda utan um þróun næstu áætlunar og gæta þess að eftirfylgni og úttektir séu gerðar.

Helsti afrakstur áætlunarinnar á að vera sjálfbærni þekkingar á innihaldi áætlunarinnar og að þekkingin sé nýtt til að vinna við framkvæmd og framgang ályktunarinnar. Flestir viðmælenda úttektar telja að áætlunin hafi tekist vel og sé í ágætis farvegi. Spurningin sem kom oft upp í því samhengi er hvort hún hafi haft tilætluð áhrif og hvort áhrif fræðslu og framkvæmdar séu komin inn í kerfið, eða séu "orðin partur af DNA-inu". Það er sameiginlegt mat viðmælenda að mjög gott sé að hafa áætlunina "því það gefur manni tækifæri til að reka mál." Svo er málaflakkurinn þverlægur og samþættist öðru starfi, en slík nálgun hefur ekki verið ofaná í þriðju kynslóð áætlana á Norðurlöndum. Enn er talið nauðsynlegt að setja þurfi sérstakar áætlanir og sérstaklega tilgreina framlög til málaflakksins.

4.2.5 Ábendingar: skilvirkni

Þegar litið er til skilvirkni er lagt til að:

- Samræmingarteymi leiði þróun næstu áætlunar og verði þar gert ábyrgt fyrir vöktun og úttektum.
- Til að samræmingarhópur geti vel sinnt eftirlitshlutverki sínu er lagt til að notast verði við samræmdar aðferðir á milli skrifstofa við söfnun upplýsinga eftir lok fjárhagsársins.
- Mikilvægt er að fjárfamlög verði skýr þar sem þau eru mikilvægur spegill á framkvæmd áætlunarinnar og gefa yfirlit yfir skuldbindingar Íslands á tímabilinu. Fyrir þá þætti sem að hætt er við að verði sveiflukenndir, s.s. framlag fyrir borgaralega starfsmenn Íslensku friðargæslunnar er heppilegra að setja fram árlegt lágmarksframlag, og að heildaruppæð sé ekki bundin við einstök ár. Jafnframt er mikilvægt að skilgreina stöður og upphæðir framlaga á ári sem fara til alþjóðastofnana í störf sem tengjast 1325.
- Í stefnumiðum ráðuneytisins í samstarfi við borgarasamtök 2015-2019 kemur með skýrum hætti fram að sóst er eftir samvinnu við borgarasamtök um framgang ályktunar 1325. Slík samvinna hefur ekki gengið eftir fram að þessu. Lagt er til að vinnulag ráðuneytisins vegna

úthlutana til mannúðaraðstoðar og þróunarverkefna á vegum borgarasamtaka endurspegli með skýrari hætti þessa áherslu á ályktun 1325, að matsrammi umsókna verði uppfærður til samræmis og að ráðuneytið skoði einnig hvort að ástæða sé til að uppfæra verklagsreglur þar að lútandi. Jafnframt er möguleiki fyrir utanríkisráðuneytið að eyrnamarkja hluta úthlutana, eða kalla sérstaklega eftir umsóknum á þessu sviði í einstaka úthlutunum. Rík ástæða er til að leggja áherslu á sérhæfða fræðslu til borgarasamtaka vegna samstarfs á sviði ályktunar 1325. Loks er lagt til að ráðgjafahópur sá sem leggur mat á umsóknir tilgreini framlag verkefna til ályktunar 1325 og að sú sundurgreining verði einnig höfð til hliðsjónar í tillögum hópsins til stýrihóps um þróunarsamvinnu. Sá starfsmaður ráðuneytisins sem hefur umsjón með samvinnu við borgarasamtök ber ábyrgð á að tilgreina fjölda, eðli og umfang framlags utanríkisráðuneytisins í gegnum borgarasamtök til málflokksins og skila samantektum þess efnis til samræmingarhóps 1325.

- Skilgreina markmið um hversu mikinn sjóð félagasamtök geta sótt um fyrir 1325-tengd verkefni og setja mælanleg markmið. Líkt og í tilviki ÍF, þá geta mikil útgjöld tengst einstaka verkefnum borgarasamtaka og því er mikilvægt að áætlunin sé nægjanlega sveigjanleg (t.d. að framlög séu ekki bundin við einstök ár) til að áætlunin verði raunhæf og falli vel að vinnulagi ráðuneytisins í samstarfi við borgarasamtök.
- Kerfisbundnum vinnubrögðum verði beitt í vöktun og úttektum. Eftirlits- og matssvið UTN ber ábyrgð á úttektum, og væri kostur að samþætta starf sem tengist 1325 í þeirra starfsramma. Þeirra starf getur stutt við samræmingarteymi með því að samþætta vöktun og úttektir inn í þann heildarramma sem ráðuneytið vinnur eftir, sem felur í sér samantektir á ársgrundvelli, ítarlegri rýni á miðju tímabili áætlunar og loks í lok gildistíma áætlunar.
- Gera skrifstofum og sendiskrifstofum auðveldara að gera grein fyrir því hvernig þær geti unnið að framgangi 1325, hvaða möguleika starfsmenn hafa á að framkvæma áætlunina á starfsstöðvum Íslands erlendis og hvaða upplýsinga og skýrslugerðar er krafist af starfsmönnum árlega. Slíkt er hægt að gera með stöðluðu skýrsluformi.
- Læra markvisst af niðurstöðum framvinduskýrslna og úttekta.
- Gagnaöflun á að vera hluti af ábyrgð fyrir markmið í áætlun.
- Halda námskeið fyrir borgaraleg samtök reglulega á tímabilinu; þematísk, verkefnastjórnun og hvernig framlög nýtast þeirra starfi á vettvangi.
- Æskilegt er að móta áætlun fyrir fræðslu og kynningar fyrir ýmsa markhópa (borgarasamtök, almenningur, fagráðuneyti, stofnanir) á tímabilinu, sem hefur jafnframt mælanleg markmið.
- Standa vörð um og vera málsvari áætlunar við gerð árlegra fjárlaga og gæta þess að framlög til verkefna sem tengjast henni og snúa að 1325 séu í takt við áætlun.
- Vert er að skoða hvort þróunarsamvinnunefnd (DAC) OECD sé komin á veg í þróun á svokölluðum "1325 marker", sem er töl til vöktunar, líkt og "gender marker". Það kæmi í veg fyrir það að í heildarframlagi hvers árs sé matskennt hvað fólk telur inn í þessa tölu og jafnframt er heppilegt að nýta utanaðkomandi skilgreiningar, í stað þess að starfsfólk ráðuneytisins sé í hvert skipti að leggja hlutlægt mat á hvaða starfsemi fellur undir 1325 og hvað fellur undir almenn jafnréttismál.

Í viðauka I má sjá yfirlit yfir hvernig til tókst við að ná meginmarkmiðum áætlunarinnar.

4.3 Fræðsla og málsvarastarf

En það sem skiptir mestu máli er að hver einasti diplómat viti að það sé eitthvað til sem heitir 1325. Að það séu til allar þessar hinar ályktanirnar sem koma á eftir og hvað er í meginatriðum verið að fjalla um, bara í meginatriðum, og hvað okkur ber að tala fyrir. Af því að það er í rauninni það sem getur komið inn á borð hjá öllum. Fólki þarf að vita megin... að það sé ákveðinn balans á milli karla og kvenna í öllu sem að kemur að öryggis- og friðarmálum.

4.3.1 Fræðsla til starfsmanna og útsendra sérfræðinga

Starfsfólk utanríkisráðuneytisins, útsendir sérfræðingar á vegum Íslensku friðargæslunnar og starfsfólk ÞSSÍ sem vinna að málaflokknum innanlands og á alþjóðavettvangi, áttu á gildistíma áætlunarinnar að fræðast markvisst um ályktun öryggisráðsins nr. 1325 um konur, frið og öryggi og nýta þekkinguna í starfi. Að neðan verður greint frá stöðu þekkingar og fræðslu til friðargæsluliða annars vegar og starfsmanna ráðuneytisins hins vegar.

Fræðsla fyrir friðargæsluliða

Ein af skilgreindum aðgerðum til að ná fram markmiði 1.1 er að allir útsendir sérfræðingar friðargæslunnar fái sértæka fræðslu um konur, frið og öryggi fyrir brottför. Mælikvarðar sem snúa að þessari aðgerð eru eftirfarandi:

- Hlutfall útsendra sérfræðinga Íslensku friðargæslunnar sem fær sértæka fræðslu fyrir brottför skal vera 100%.
- Fræðsla starfsmanna talin nýtsamleg í mati að verkefni loknu.

Hlutfall friðargæsluliða sem fengu fræðslu á gildistíma áætlunarinnar var nokkuð frá markmiði áætlunarinnar þar sem 75% fengu fræðslu árið 2013, 71% árið 2014 en aðeins 64% árið 2015. Hlutfall þeirra sem fá fræðslu virðist því lækka ár frá ári en hafa verið í huga að um fáa einstaklinga er að ræða (frá 8 til 14 manns árlega) og því getur einn einstaklingur haft mikil áhrif á hlutfallstölurnar.

Utanríkisráðuneytið er með samstarfssamning við landsnefnd UN Women um að veita einstaklingsmiðaða fræðslu til allra útsendra friðargæsluliða um ályktun 1325 og jafnréttismál. Fáir af þeim friðargæsluliðum sem rætt var við höfðu fengið fræðslu hjá UN Women og var ástæðan yfirleitt sú að sá aðili sem venjulega veitir fræðsluna var í leyfi þegar friðargæsluliðarnir voru sendir til starfa. Bent var á að hvað þetta varðar væri fræðslan ekki í nægilega góðum farvegi og það þyrfti að tryggja betur að fræðslan væri ávallt í boði.

Reynt hefur verið að efla þjálfun fyrir friðargæsluliða á tímabili áætlunarinnar. Að frumkvæði UN Women var sú nýjung kynnt árið 2016 að friðargæsluliðar ljúka grunnnámskeiði um kyn og jafnrétti

á netinu áður en þeir fá fræðslu hjá UN Women. Markmið námskeiðsins er að fólk sé betur undirbúið fyrir fræðsluna og að hún nýtist þannig betur. Þeim sem fara til starfa hjá NATÓ í tengslum við konur, frið og öryggi hefur einnig boðist auka þjálfun með því að sækja námskeið í Svíþjóð sem sænski herinn⁵² sér um fyrir NATÓ eða námskeið í Madrid sem Spánverjar og Hollendingar standa sameiginlega að.⁵³ Tveir af friðargæsluliðunum sem rætt var við fengu ekki fræðslu eða þjálfun í tengslum við ályktun 1325 áður en þeir fóru á vettvang, en annar þeirra hafði hlotið þjálfun í tengslum við fyrra starf sem friðargæsluliði. Báðir þessir friðargæsluliðar nefndu að hugsanlega hafi ekki verið lögð áhersla á að þeir fengju fræðslu þar sem þeir væru taldir sérfræðingar í jafnréttismálum.

Í samantekt í skýrslu utanríkisráðherra til Alþingis í ársbyrjun 2016 kemur fram að niðurstaða framvinduskýrslunnar fyrir 2013 og 2014 hafi leitt í ljós að framkvæmd í fræðslumálum innanhúss hefði mátt vera markvissari, sem og samráð við aðra hlutaðeigandi aðila á Íslandi.⁵⁴

Misjafnt hefur verið á tímabilinu hvort að starfslýsingar sem útsendir friðargæsluliðar og starfsmenn fara í innihaldi viðmið um 1325. Reynt er að hafa áhrif á starfslýsinguna á þann veg að það sé að minnsta kosti minnst á kynjasjónarmið og jafnréttismál. Hins vegar er erfiðara að stýra því hvort það skili sér í daglegum störfum þegar friðargæsluliðinn er kominn á vettvang.

Nytsemi fræðslu

Samkvæmt framvinduskýrslu töldu allir friðargæsluliðar sem fengu fræðslu árin 2013 og 2014 að fræðslan hafi nýst í starfi. Ekki liggja fyrir slíkar upplýsingar fyrir árin 2015 og 2016 en þeir friðargæsluliðar sem rætt var við og höfðu fengið fræðslu töldu flestir að fræðslan hefði nýst sér, þó taldi einn að námskeiðið hjá sænska hernum hafi litlu bætt við fyrirbyggjandi þekkingu. Fram kemur í aðgerðaráætlun um samstarf utanríkisráðuneytisins og landsnefndar UN Women árið 2016 að UN Women muni veita reglulega eftirfylgni við fræðslu friðargæsluliða á meðan þeir dvelja á vettvangi með spurningalista og viðtali á Skype. Slík eftirfylgni hefur hins vegar ekki átt sér stað.

Eftirfylgni frá ráðuneyti

Útsendir sérfræðingar senda friðargæslunni skýrslu á þriggja mánaða fresti og gera grein fyrir störfum sínum og skila einnig lokaskýrslu. Í viðtölum við friðargæsluliða kom fram að friðargæslan fylgdi því eftir að þetta væri gert. Auk þess komu sumir friðargæsluliðar á framfæri þekkingu og reynslu af vettvangi við friðargæsluna á óformlegum fundi eftir heimkomu eða með fyrirlestri eða greinarskrifum fyrir utanríkisráðuneytið.

⁵² Námskeið hjá Swedish Armed Forces International Center/Nordic Centre for Gender in Military Operations (SWEDINT/NCGM).

⁵³ Námskeið sem ber titilinn 'A comprehensive approach to gender in operations' og er alþjóðlegt námskeið ætlað fyrir borgaralega stjórnendur og hermenn.

⁵⁴ Skýrsla utanríkisráðherra til Alþingis 2016. <https://www.utanrikisraduneyti.is/media/gunnar-bragi/Sky%CC%81rsla-utanri%CC%81kisra%CC%81dherra-til-Althingis-2016.pdf>

Fræðsla fyrir starfsmenn utanríkisráðuneytisins

Aðgerðir tengdar markmiði 1.1 sem snúa að starfsfólki utanríkisráðuneytisins kveða á um árlega fræðslu til starfsfólks ráðuneytisins og Þróunarsamvinnustofnunar (nú hluti af ráðuneytinu) og að starfsfólk umdæmisskrifstofu fái sértæka fræðslu. Mælikvarðar sem snúa að þessum aðgerðum eru eftirfarandi:

- Árlegur fræðslufundur haldinn fyrir hvert svið UTN og aðalskrifstofu ÞSSÍ
- Kynning á ályktun 1325 á árlegum fundi sendiherra
- Kynning á ályktun 1325 á umdæmisskrifstofum ÞSSÍ tvisvar á gildistíma áætlunarinnar

Í samstarfssamningi utanríkisráðuneytisins við Landsnefnd UN Women kemur fram að UN Women sjái um fræðslu fyrir starfsfólk í tengslum við ályktun 1325. Á fyrsta ári áætlunarinnar var haldinn opinn fræðslufundur fyrir starfsfólk en í viðtölum kom fram að "fólk hafi ekki alveg tekið þetta til sín". Fræðslu fyrir starfsmenn ráðuneytisins var ekki skipulega sinnt árin 2014 og 2015, meðal annars vegna starfsmannabreytinga. Eftir að 1325 teymi var skipað í ráðuneytinu var hins vegar "tekin fræðslusyrpa fyrir starfsmenn" og árið 2016 skipulagði UN Women sértæka fræðslu fyrir hverja skrifstofu ráðuneytisins þar sem skyldumæting var fyrir alla starfsmenn. Ánægja var með fræðsluna og hún þótti gagnleg jafnt fyrir þá sem þekktu lítið og mikið til ályktunar 1325. Líkt og einn viðmælandi orðaði það: "Ég á nú að heita að vera þokkalega verseraður í þessu en ég lærði heilmargt. Og það sama átti við um marga kollega mína sem hafa kannski minna komið nálgæt þessari ályktun." Þó kölluðu einhverjir eftir skýrari fyrirmælum frá yfirmönnum um hvernig þeir ættu að koma ályktun 1325 að í sínu starfi. Undirstrikað var að fræðslan þyrfti að vera haldin reglulega, meðal annars vegna þess að mikil hreyfing er á starfsfólk þar sem það skiptir oft um stöður innan ráðuneytisins). Enn fremur komu fram ábendingar um að tryggja þyrfti að yfirmenn væru vel að sér um ályktun 1325 og einn viðmælandi sagði:

mér finnst mikilvægt að efsta lagið gleymist ekki þegar um er að ræða fræðslu, [...] það er að segja yfirmenn. Það er ekki síður mikilvægt. Og að þetta sé líka bara símenntun. Þar getum við bætt okkur.

Varðandi þekkingu á ályktun 1325 þá kom fram í viðtölum að slík þekking væri sífellt að aukast innan ráðuneytisins og þó að það geti haft ókosti í för með sér að fólk færist oft á milli starfa innan ráðuneytisins þá geti það orðið til þess að þekkingin á málaflöknum breiðist líka út þegar fólk flytur þekkinguna með sér. Hins vegar komu einnig fram þau sjónarmið að málefnið væri enn of bundið við ákveðnar persónur sem hefðu áhuga á því og einn viðmælandi sagði að "vandinn við 1325 heima [á Íslandi] er að fólki finnst þetta ekki koma sér við, það eru svo fáir í þessari litlu búbbu."

Sendiráð og fastanefndir

Ályktun 1325 var kynnt á árlegum fundi sendiherra í desember 2013 en ekki hafa farið fram kynningar síðan. Til stendur að hafa sértæka fræðslu fyrir sendiráðin í samræmi við þá sértæku fræðslu sem starfsmenn ráðuneytisins fengu árið 2016 en sú fræðsla hefur ekki farið fram. Störf fastafulltrúa hjá alþjóðastofnunum í Genf, Brussel og New York hafa talsverða tengingu við málefni

ályktunar 1325. Núverandi og fyrrverandi fastafulltrúar sem rætt var við höfðu ekki fengið fræðslu eða þjálfun í málefnum 1325 en þeir höfðu vegna starfa sinna í utanríkisþjónustunni kynnt sér málefnið og töldu sig þekkja vel til ályktunarinnar.

...kannski ekki alveg nógu, þú veist það voru gerðar svona almennar kynningar, hádegiskynningar, þetta var kynnt á svona sendiherrafundi og eitthvað, en ég held að fólk hafi ekki alveg tekið þetta til sín. Þannig að ég held að það hafi verið núna plan að fara inn á hverja skrifstofu, og það verði UN WOMEN sem myndu fara inn á hverja skrifstofu, kynna skilurðu, þarna ályktanirnar og svona reyna að endurspeglar í ykkar störfum hvað þið getið gert, þetta þarf að vera rosalega svona einstaklingsmiðað nám, þú veist ekki bara einhver svona sem að er hægt að skreyta sig með þegar maður vill, eða þú veist.

Umdæmisskrifstofur

Fyrir tvíhliða þróunarsamvinnu eru þrjár umdæmisskrifstofur starfræktar í Malaví, Mósambík og Úganda. Í október árið 2013 var ályktun 1325 kynnt á fundi með umdæmisstjórum ÞSSÍ en ekki hafa verið haldnir fræðslu- eða kynningarfundir á vettvangi. Starfsmenn í tvíhliða þróunarsamvinnu sem rætt var við höfðu ekki fengið fræðslu eða þjálfun í tengslum við ályktun 1325. Margir höfðu hins vegar þekkingu á málefnum vegna fyrri starfa eða áhuga en töldu jafnframt að almennt væri lítil þekking á ályktun 1325 meðal íslenskra starfsmanna í tvíhliða þróunarsamvinnu, enda hefði ekki verið sama áhersla á ályktun 1325 hjá Þróunarsamvinnustofnun eins og hjá utanríkisráðuneytinu, í það minnsta ekki fyrir sameiningu.

4.3.2 Niðurstöður: fræðsla og málsvarastarf

Fræðsla fyrir friðargæsluliða mælist vel fyrir og virðist vera að eflast á tímabili áætlunarinnar en hefur ekki verið í nógu öruggum farvegi, ef lykilstarfsmaður er frá störfum þá er fræðsla fyrir friðargæsluliða ekki nægilega vel sinnt.

Fræðsla starfsmanna ráðuneytisins hefur verið stopul, fræðsla fór fram á fyrsta ári áætlunar og á lokaári hennar þar sem lagt var upp með markvissari fræðslu. Skort hefur fræðslu fyrir sendiherra og starfsfólk í tvíhliða aðstoð.

4.3.3 Ábendingar: fræðsla og málsvarastarf

- Tryggja verður að fleiri en ein manneskja geti séð um þjálfun og fræðslu fyrir starfsmenn og friðargæsluliða. Því ætti að leggja áherslu á að fleiri væru þjálfaðir upp til að veita slíka fræðslu, hvort sem það er gert í samvinnu við UN Women eða aðra aðila.
- Sjá þarf til þess að fræðslan fari fram reglulega innan ráðuneytisins og á sendiskrifstofum og að hún beinist einnig að yfirmönnum.
- Mikilvægt er að festa fræðslu og símenntun í sessi með markvissri fræðsluáætlun þar sem utanríkisráðuneyti setur námsviðmið og umfang fræðslu, eðli og fjöldi námskeiða er tiltekinn.

- Setja ætti í framkvæmd eftirfylgni við fræðslu útsendra sérfræðinga á vettvangi, eins og ráðgert hefur verið, en einnig mætti fara nánar og með skipulagðari hætti yfir fræðslu og reynslu friðargæsluliða við heimkomu með spurningalista og viðtali.
- Mikilvægt að hafa áhrif á starfslýsingar útsendra friðargæsluliða með tilliti til þess að þær hafi með framkvæmd 1325 að gera og hið minnsta að útsendir starfsmenn Íslands eigi að beita sér fyrir jafnréttismálum og fylgja því eftir. Halda áfram að með mælanlegt markmið.
- Hafa í huga að ráða konur til starfa á vettvangi, þ.m.t. kosningaeftirlitið en líka að hafa hlutföllin á milli kynjanna sem jöfnust.

4.4 Þátttaka

Annað markmið áætlunarinnar er að hafa áhrif á að konur, jafnt og karlar, taki virkan þátt í framkvæmd og aþkvarðanatöku um friðaraðgerðir, friðarferlum og uppbyggingu samfélaga eftir að aþtökum lýður. Með aðgerðum er unnið að því að aukin þátttaka kvenna sé á öllum stigum í friðarferli og uppbyggingarstarfi.

Af því Ísland er náttúrulega í svo sérkennilegri stöðu af því við erum ekki með her. En síðan erum við með lögreglu og þar er til dæmis fjöldi lögreglukvenna eitthvað 17% og hefur ekki breyst í 30 ár.

4.4.1 Konur til jafns til karla vinna sem sérfræðingar á vettvangi Íslensku friðargæslunnar

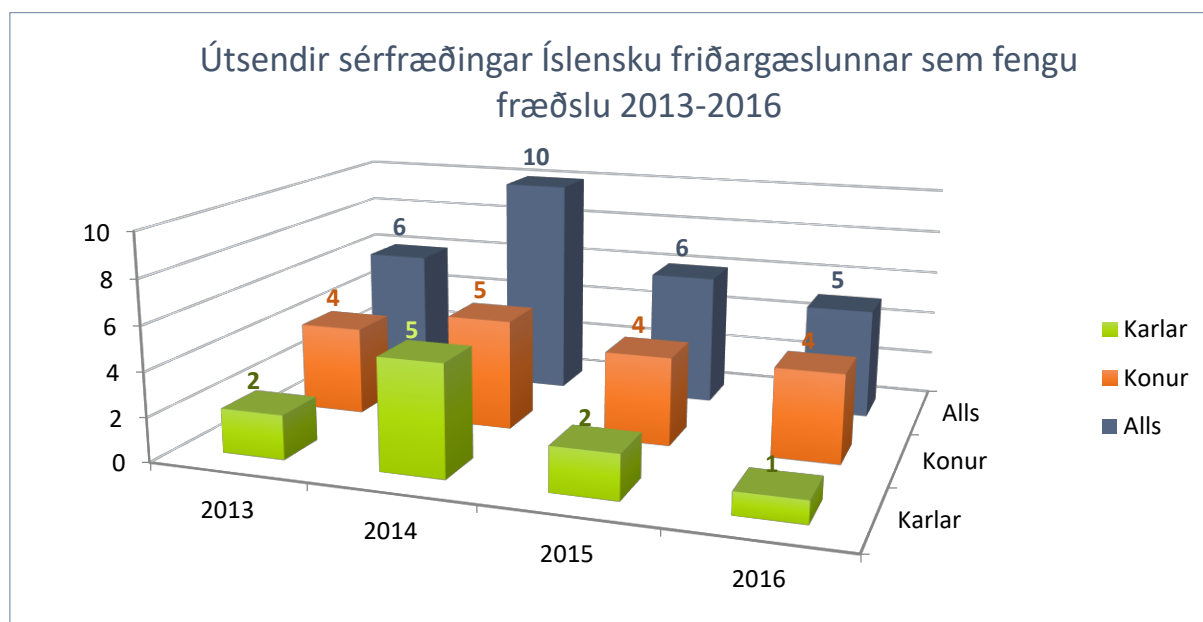
Íslenska friðargæslan hefur markvisst unnið að því, eftir því sem kostur ef, að manna stöður sérfræðinga í jafnréttismaflum á vettvangi og að jafna kynjaskiptinguna í störfum hennar.

Á árinu 2013 voru alls 12 stöður borgaralegra sérfræðinga á vettvangi kostaðar af friðargæslunni. Þar af gegndu konur 3 stöðum og voru það 37% af heildarstöðugildum það árið.⁵⁵ Árið 2014 var staðan þannig að 10 karlar voru starfandi en 7 konur. Í mannmánuðum var hlutfallið 55% karlar en 45% konur. Árið 2015 var kynjahlutfallið jafnt, eða 7 konur og 7 karlar, og í mannmánuðum voru 52% karla og 48% konur, sem er jafnasta hlutfall sem verið hefur í útsendum sérfræðingum Íslensku friðargæslunnar. Af þessum 14 voru alls 11 stöðugildi og skiptust þau jafnt á milli karla og kvenna. Alls voru 4,5 stöðugildi jafnréttissérfræðinga, eða 41% af heildarstöðugildum. Þar af voru þrjú stöðugildi í störfum tengdum 1325, eða 27%, af heildarstöðugildum.

⁵⁵ Skýrsla utanríkisráðherra til Alþingis 2014:

Sú áhersla og markmið að viðhalda jöfnu kynjahlutfalli meðal útsendra sérfræðinga Íslensku friðargæslunnar tókst á tímabilinu, og náðist árið 2015 þegar ellefu stöðugildum var jafnt skipt á milli karla og kvenna.

Ekki fengust staðfestar tölur um útsenda sérfræðinga á vegum Íslensku friðargæslunnar árið 2016. Við úttekt var hins vegar haft samband við tvo jafnréttisfulltrúa, sem báðar starfa að málefnum 1325, og starfa innan NATÓ í Afganistan og í höfuðstöðvunum í Brussel.



Mynd 4-1 Útsendir sérfræðingar Íslensku friðargæslunnar 2013-2016 sem fengu 1325 fræðslu

Á gildistíma áætlunarinnar nutu 27 útsendir sérfræðingar 1325 fræðslu, 17 þeirra voru konur, eða rúmlega 77% hópsins og 10 karlar. Ástæða þess að ekki tókst að veita fræðsluna var sú í flestum tilfellum að fólk var sent á vettvang með skömmum fyrirvara, eða þeir sem veita fræðsluna (Landsnefnd UN Women á Íslandi) voru fjarverandi þegar brottför fólks til starfa bar að. Reynt var eftir fremsta megni í þeim tilfellum að veita starfsfólki umrædda fræðslu við fyrsta hentugleika. Önnur ástæða er að útsendir sérfræðingar voru á leið í kosningaefirlit til skemmri tíma fremur en langvarandi starfa á erlendri grundu. Samkvæmt framvinduskýrslu fannst sérfræðingum þegar inntir eftir nytsemi fræðslunnar hún gagnleg og hafa nýst sér í starfi. Í núverandi úttekt var misjafnt hvernig starfsfólk upplifði fræðsluna sjá kafla 4.3.

Ályktun öryggisráðs SP nr. 1325 og tengdar ályktanir um konur, frið og öryggi eru grundvallarskjöl hvað varðar kynjasjónarmið í friðargæslu og eru hafðar til hliðsjónar í starfsemi Íslensku friðargæslunnar. Í yfirlitsskýrslu um þátttöku Íslendinga árin 2002-2014 í verkefnum í Afganistan á vegum Alþjóðaliðsins (ISAF) vettvangi og í aðalstöðvum Atlantshafsbandalagsins (NATÓ) kemur fram að jafnréttismál hafi frá 2006 verið miðlæg í starfi Íslensku friðargæslunnar og verkefnum í Afganistan. Hvort tveggja var lögð áhersla á þátttöku kvenna í friðargæsluverkefnum og það að friðargæsluverkefni tækju mið af aðstæðum kvenna. Þátttaka kvenna í friðargæslu hafði farið

vaxandi og hátt í 60 konur farið á vettvang til lengri tíma.⁵⁶ Íslenska friðargæslan studdi við stöðu jafnréttisfulltrúa í höfuðstöðvum ISAF og frá 2015 í nýrri aðgerð NATÓ í landinu.

Erfitt er að leggja hlutlaust mat á það hvort áætlunin og kerfisbundin og markviss vinna við að auka hlutfall kvenna í aðhrifastöðum, innan alþjóðastofnana og íslensku utanríkisþjónustunnar hafi tekist undir hatti áætlunarinnar. Kortlagning á því hvað teljast áhrifastöður á vettvangi friðar og öryggismála og hvað teljast áhrifastöður í utanríkisþjónustunni átti að ljúka á tímabilinu en óljóst er hvort það hafi verið gert.

4.4.2 Niðurstaða: þátttaka

Ekki liggur fyrir eftir úttekt að þessu markmiði hafi verið náð, þar sem Íslands er ekki virkt í þessu þó að það taki virkan þátt í fundum eins og hjá ÖSE eða NATÓ en þar sem Ísland tekur oftast ekki þátt í að skipuleggja þá, er erfitt að hafa raunverulegan áhrif. Það kom fram hjá viðmælendum að Ísland geti mælst til þess, og það er gert, að konur frá Afganistan taki þátt í fundum sem varða Afgánista, en þar sem Ísland er ekki sjálf að skipuleggja fundi og er fremur meðal þátttakenda reynist þetta erfitt og óraunhæft.

4.4.3 Ábendingar: þátttaka

- Lagt er til að ráðuneytið skoði hvort að það sé raunhæft markmið að tryggja aðkomu og þátttöku kvenna frá stríðshráðum löndum í fundum á vegum NATÓ, ÖSE og SP. Markmið í nýrri áætlun skulu vera raunhæf, og ef að Ísland vill áfram beita sér á þessu sviði, þá þarf að endurskoða aðkomu Íslands að þessu leyti og þau markmið sem eru sett.
- Ísland beiti sér áfram að því að koma konum að samningaborðinu í friðarviðræðum, hvort sem það eru íslenskar konur eða erlendar konur.
- Ísland beiti sér fyrir því að konur komist til áhrifa í íslensku utanríkisþjónustunni, en sú þátttaka sé ekki einungis bundin við sérfræðingaembætti hjá alþjóðastofnunum.

4.5 Fyrirbyggjandi starf, vernd, aðstoð og endurhæfing

Þriðja markmið áætlunarinnar sýnir að því að stuðla að vernd kvenna og stuðkna að áttaksvæðum, koma í veg fyrir kynbundið og kynferðislegt ofbeldi, aðstoða fórnarlömb ofbeldis og gæta þess að þörfum kvenna og stuðkna seð mætt í öllu mannuþar- og uppbyggingarstarfi að áttaksvæðum. Afraksturinn er að (a) konur og stúlkur á áttaksvæðum séu

⁵⁶ Utanríkisráðuneytið (2014)

verndaðar gegn ofbeldi og njóti stuðnings, (b) aðgangur að faglegri aðstoð og endurhæfingu fyrir þolendur kynferðislegs ofbeldis, og (c) að aðstoða fórnarlömb mansals á Íslandi.

4.5.1 Niðurstaða: fyrirbyggjandi starf, vernd, aðstoð og endurhæfing

Viðmið fyrir síðasta undirmarkmið koma fram í aðgerðaáætlun gegn mansali, sem gengur samkvæmt áætlun samkvæmt framvinduskýrslu utanríkisráðuneytisins fyrir 2013 og 2014, en auk þess hefur verið stutt við mansalsverkefni Rauða Kross Íslands í Hvíta Rússlandi.

Aðrir þættir stóla að miklu leyti á samstarf við borgarasamtök, og þeirra verkefni á vettvangi, sem ekki hefur gengið eftir á gildistíma áætlunarinnar. Líkt og áður hefur komið fram hefur eitt námskeið hefur verið haldið fyrir borgarasamtök á tímabili áætlunarinnar, en áætlað var að þau yrðu tvö. Íslensk borgarasamtök hafa ekki sóst eftir samstarfi við ráðuneytið fyrir verkefni á þessu sviði, ef undan er skilið fyrrnefnt verkefni Rauða krossins í Hvíta Rússlandi. Önnur framlög á framkvæmda-tímabilinu hafa verið til stofnana sem beita sér á þessu sviði, t.d. til UN Women í Palestínu, Afganistan, og Bosníu Hersegóvínu.

4.5.2 Ábendingar: fyrirbyggjandi starf, vernd, aðstoð og endurhæfing

- Sterkari áhersla á tiltekna framkvæmdaþætti áætlunarinnar, en minnka vægi eða fella aðra út: Þær áætlanir sem reynst hafa skilvirkastar í nágrennalöndunum eru ekki yfirgripsmiklar eða útfæra alla þætti ályktunarinnar með ítarlegum hætti. Fyrir Ísland mætti sem dæmi skilgreina með skilvirkari hætti aðkomu borgarasamtaka í mannúðar- og uppbyggingarstarfi á áttaksvæðum, og velja upp hvort t.d. eigi að leggja áherslu á vernd, aðstoð og endurhæfingu, fremur en aðra þætti, líkt og aukna þátttöku kvenna frá áttaksvæðum í friðarferlum og uppbyggingarstarfi.

4.6 Samstarf og samráð

Fjórtíða markmið áætlunarinnar er að efla samstarf um 1325 og auka samráð við hagsmunaaðila heilendis og erlendis.

4.6.1 Samráð

Fyrsta undirmarkmið áætlunarinnar hvað varðar samráð snýr að samráði innanlands og segir þar að samráð við aðila sem hafa reynslu og þekkingu af starfi á vettvangi átaka og af reynslu kvenna sem unnið hafa að friðarstarfi og búið við ofbeldi stríðandi aðila muni eiga sér stað á tímabili áætlunarinnar. Til að ná settu markmiði var ætlunin að stofna samráðshóp um ályktun nr. 1325 og var hann formlega stofnaður hinn 13. desember 2013. Í hópnum eiga sæti fulltrúar frá utanríkisráðuneytinu, frjálsum félagasamtökum og stofnunum auk sérfræðinga um málefni 1325. Samkvæmt starfslýsingu hópsins er markmið hans að "[e]fla framgang ályktunarinnar í starfi

Íslands“; [e]fla fagþekkingu um ályktun 1325 og [s]tuðla að vitundarvakningu um ályktunina og kynjuð áhrif átaka. Í starfslýsingu segir einnig að hlutverk hópsins sé að veita stjórnvöldum og hvort öðru aðhald og [s]tuðla að því að íslensk félagasamtök hafi ályktun 1325 [...] í huga við störf sín.

Í áætlun Íslands er gert ráð fyrir að hópurinn hittist árlega en á stofnfundi var ákveðið að hópurinn myndi hittast tvisvar á ári. Hins vegar liðu rúmlega tvö ár þar til hópurinn hittist aftur, í janúar 2016, þar sem meðal annars var lokið við starfslýsingu hópsins. Ástæðan fyrir fundafallinu var sögð starfsmanna- og skipulagsbreytingar innan ráðuneytisins, sem hafi leitt til þess að málefni hafi ekki verið nægilega vel sinnt. Einnig var nefnt að það kunni að hafa haft áhrif að starfsmaður Landsnefndar UN Women sem er sérfróður um málefni ályktunar 1325 og ráðuneytið “stóli svolítið á” var í leyfi á þessum tíma, en landsnefnd UN Women á Íslandi hefur það hlutverk að halda utan um samráðshópinn samkvæmt samstarfssamningi milli ráðuneytisins og UN Women. UN Women sér meðal annars um að boða til funda fyrir hönd ráðuneytisins.

Í viðtölum kom fram að góður andi og áhugi hafi ríkt á þeim tveimur fundum sem haldnir hafi verið en að hópurinn sé stór og að mjög mismunandi þekking og skilningur sé á málefnum 1325 innan hans. Bent var á að íslensk félagasamtök hafi almennt séð litla þekkingu á ályktun 1325 og sjái ekki hvernig hún tengist þeirra eigin starfi. Nefnt var að vegna takmarkaðrar þekkingar sé hvatinn fyrir þátttöku frjálsra félagasamtaka í samráðshópnum í mörgum tilvikum fremur að fræðast um málefnið en að veita ráðuneytinu aðhald. Jafnframt var rætt að hópurinn sé ágætur vettvangur fyrir samræðu og til að fá fram hugmyndir en að hann geti ekki sinnt aðhaldshlutverki sínu á meðan hann er drifinn af ráðuneytinu líkt og staðan er nú. Bent var á að ekki sé um að ræða sjálfsprottinn aðhaldshóp, eins og finna má á hinum Norðurlöndunum, heldur hafi frumkvæði og hvati að stofnun hans komið frá utanríkisráðuneytinu (að tillögu sérfæðings sem vann endurmat á fyrstu áætluninni fyrir ráðuneytið). Þannig liggur eignarhald hópsins hjá ráðuneytinu og hópurinn er óvirkur nema þegar ráðuneytið boðar hann á fund. Viðmælendur lögðu áherslu á að það þyrfti að virkja hópinn betur, en til þess þyrfti mögulega meiri áhuga frá meðlimum hópsins.

Einnig kom fram í viðtölum að hugsanlega þyrfti að skoða betur hverjir eigi að vera í hópnum, hvernig skipað er í hópinn, hver hafi umboð til að boða til funda og að tryggja þurfi að hópurinn komi saman þannig að um raunverulegt samráð sé að ræða.

4.6.2 Fræðsla fyrir ráðuneyti, stofnanir og félagasamtök

Þetta undirmarkmið snýr að almennri fræðslu um ályktun 1325 og að fagráðuneyti, stofnanir og félagasamtök sem hafa með málaflokkinn að gera þekki til ályktunar 1325. Sú aðgerð sem snýr að þessu markmiði undirstrikar að kynna eigi ályktun 1325 og framkvæmdaráætlun Íslands fyrir fagráðuneytum, stofnunum og félagasamtökum sem koma að framkvæmd ályktana um konur, frið og öryggi.

Ekki hafa verið haldnar kynningar fyrir fagráðuneyti og stofnanir, en í viðtölum kom fram sú skoðun að mikil þörf væri á slíku. Nefnt var að til tals hefði komið að Landsnefnd UN Women tæki að sér slíka fræðslu þar sem utanríkisráðuneytið hefði ekki bolmagn til að standa sjálft að henni. Haldið var

námskeið fyrir félagasamtök í desember 2013 en námskeið sem átti að vera árið 2016 hefur ekki enn verið haldið. Þó má nefna að í starfslýsingu samráðshóps, sem félagasamtök, stofnanir og fagráðuneyti eiga fulltrúa í, kemur fram að hlutverk hópsins sé að miðla þekkingu og reynslu af vinnu með ályktun 1325. Í viðtölum var einnig bent á að samráðshópurinn hafi að einhverju marki gegnt því hlutverki að veita fræðslu um hvernig vinna megir að framgangi ályktunar 1325. Hins vegar verður að hafa í huga að hópurinn hefur verið mjög óvirkur og aðeins hist tvisvar á tímabilinu og samkvæmt fundargerðum hópsins hafa til að mynda fulltrúar annarra ráðuneyta en utanríkisráðuneytisins ekki mætt á þessa fundi. Því má líta svo á að fræðsla á vettvangi samráðshópsins hafi verið takmörkuð.

4.6.3 Aukin þekking almennings á ályktun 1325

Á tímabilinu voru haldin tvö opin málþing um ályktun 1325 með þátttöku erlendra seðfræðinga. Hið fyrra var alþjóðleg ráðstefna sem haldin var í samstarfi við Norska sendiráðið, Landsnefnd UN Women á Íslandi, Jafnréttisskóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna, Eddu-Rannsóknarsetur og Alþjóðamálastofnun við Háskóla Íslands 4.-5. apríl 2014 í Háskóla Íslands og bar yfirskriftina *Addressing the Persistence of Gender Inequalities in Conflict Prevention and Peace Processes* ([Meðvitund um ójafnrétti kynjanna í friðarferlum og þegar koma skal í veg fyrir átök](#)).⁵⁷

Síðari ráðstefnan var haldin 14.-15. apríl 2016 í Háskóla Íslands og bar heitið *Inclusive Peace: Women, Peace and Security Post 2015* ([Rauverulegur friður: konur, friður og öryggi eftir 2015](#)) og var skipulögð af Jafnréttisskóla Háskóla Sameinuðu þjóðanna.⁵⁸ Báðar ráðstefnur voru skipulagðar af utanaðkomandi aðilum og kostuðu 2 milljónir króna hver.



[Programme.pdf](#) og vefsíðu ráðstefnunnar hér: <https://rikk.hi.is/althjodleg-radstefna-addressing-the-persistence-of-gender-inequalities-in-conflict-prevention-and-peace-processes/>

⁵⁸ Ráðstefnudagskrá má finna á vefsíðu ráðstefnunnar: <http://gest.unu.edu/en/education/conferences/program>

4.6.4 Samvinna og samráð við Norðurlönd

Að gildistíma áætlunarinnar var áætlað að vinna að því að bæta norrænt samráð og samstarf þannig að samlegðaraþhrif náðist við framkvæmd áætlunarinnar. Það átti að gerast sem almennt samstarf við Norðurlönd um 1325 og á gildistíma áætlunarinnar yrði leitað eftir þátttöku í sameiginlegri fræðslu við norræn fræðslusetur; eftirliti, uþttektum og mati (gagnkvæmu og sameiginlegu); rannsóknnum; sameiginlegum verkefnum að vettvangi og samstilltum aðgerðum að alþjóðavettvangi.

Norrænn hópur er virkur um málefni 1325 og starfsfólk ráðuneytisins sem sinnir áætluninni sækir þá fundi reglulega. Reglulegt fundahald með Norðurlöndunum um þessi mál hefur ekki verið markvisst (norrænir milliráðuneyta fundir um málefnið) en öflugasta samstarfið við Norðurlöndin á tímabilinu hefur hins vegar átt sér stað til dæmis á vettvangi NATÓ í þessum efnum og vettvangi fastanefnda Íslands hjá SP og ÖSE. En Norðurlöndin bera saman bækur sínar og standa saman í þessu málsvarastarfi á þeim vettvangi. Það kom lægð í nokkur ár í kringum 1325 en í tilefni af 15 ára afmælinu þá hefur glaðst yfir og virkni orðin meiri sem Ísland hefur alltaf verið mjög áhugasamt um.

Í lok árs 2015 var stofnað í Ósló norrænt net kvenna í friðarumleitunum, *Nordic Women Mediators Network*, sem var sett á laggirnar að frumkvæði Norðmanna. Hugmyndin að netinu, sem tengir konur með reynslu af samningaumleitunum og störfum á átakasvæðum, er að hvetja til þess að konur komi í auknum mæli að friðarumleitunum á alþjóðavettvangi, og er grunnhugsunin sú að ekki þurfi að útskýra hvers vegna konur eiga erindi að samningaborðinu, ekki frekar en hvers vegna karlar sitja þar. Reynslan sýnir að friðarsamningar sem konur koma að leiða oftast til niðurstöðu en þar sem þær taka ekki þátt, ekki síst vegna hlutverks þeirra þegar kemur að því að innleiða friðarsamningana. Ísland situr í ráðgjafahópi netsins, en ætlunin er að netið tengist öðrum alþjóðlegum hópum kvenna í samningaumleitunum, í aðdraganda friðarsamninga, samningunum sjálfum og við að framfylgja þeim. Á þessum vettvangi er verið að vinna með hlut kvenna í samningaviðræðum en Ísland hefur tilnefnt konur inn í netverkið og sinnir þróun þess verkefnis reglulega. Þótt að verkefnið sé stílað inn á sáttamiðlunarhluverk kvenna frá Norðurlöndunum, þá er í því samstarfi einnig miðað að aðkomu kvenna að friðarviðræðum almennt. Enn er langt í land með að ná ásættanlegum árangri á þeim vettvangi, ef litið er til markmiða ályktunarinnar.

Samvinna við Norðurlöndin hefur mestmegnis farið fram í gegnum fastanefndir þar sem ákveðin lægð varð í samstarfi norrænna ráðuneyta á tímabilinu sem virðist þó vera að glæðast síðan síðla árs 2015.

4.6.5 Sjálfbærni

Til að meta sjálfbærni var skoðað hvort jákvæð áhrif áætlunar Íslands um framkvæmd ályktunar nr. 1325 væru líkleg til að halda áfram eftir að stuðningi lýkur.

Uppbygging staðbundinnar getu og þekkingar vegna málaflokksins

Ef þetta er stefnan þá eiga allir að vera að hugsa um þetta.

Skipulag málaflokksins eins og það er sett upp í utanríkisráðuneytinu í dag er almennt talið af viðmælendum til hins betra fyrir framkvæmd áætlunarinnar en hefur verið. Kerfisbundin vinnubrögð og skýr vinnuferli þurfi hins vegar að vera til staðar til að gæta að því að þessu sé sinnt, að einlægur áhugi starfsfólks eigi ekki að vera forsenda þess að málaflokknun sé sinnt. Starfsfólki ráðuneytisins þarf að vera gert auðveldara um vik að kynna sér þessi mál sé það að hefja vinnu við málaflokkinn og jafnframt sé nauðsynlegt að fá aðkomu fleira starfsfólks inn í starfið, sér í lagi fleiri karlmenn. Eins og einn viðmælandi orðaði það: “Þannig að það mætti stækka hringinn. En hann fer stækkandi.”

Starfsmenn deila ekki þekkingu og reynslu á málaflokknun sín á milli og á milli skrifstofa á kerfisbundinn hátt. Er starfsmenn deila þekkingu gerist það með óformlegum hætti, það er fremur að fólk sest niður og spjallar þegar tækifæri eða nauðsyn gefst þegar þarf að vinna í einhverjum málaflokki þar sem er snertiflötur, þá flæða upplýsingar þar á milli. Skipulag málaflokksins, eins og það er sett upp í utanríkisráðuneytinu síðan á haustmánuðum 2015, er til hins betra að mati starfsfólks ráðuneytisins en gæta þarf að því að ferli séu til staðar til að þessu sé sinnt á kerfisbundinn hátt.

Þekking byggist upp innan ráðuneytisins þvert á skrifstofur.

Í lok annarrar áætlunar Íslands virðist vera kominn ákveðinn hópur af fólki hjá utanríkisráðuneytinu sem býr yfir mikilli þekkingu um áætlunina, innihald og framkvæmd. Þar af leiðandi má segja að ákveðin þekking hafi skapast í kringum þennan hóp sem helst, þrátt fyrir að starfsfólk fari ört á milli starfa innan ráðuneytisins. Kosturinn sem vegur á móti mikilli hreyfingu milli starfa er langur starfsaldur fólks í ráðuneytinu. Þannig dreifist þekking á skrifstofu og starfsstöðvar eftir því sem fram líður. Hins vegar hefur borið á því að sama fólkið sinni þessu einungis vegna áhuga, en núverandi skipulag er sett upp með það að markmiði að nýtt fólk komi að málaflokknun og það sé jafnt kynjahlutfall í teyminu. Vinnumenningin í ráðuneytinu virðist vera að breytast þótt hægt sé frá því að eingöngu konur sinni þróunarmálum og karlar starfi í varnarmálum, eins og einn viðmælandi komst að orði. Á þeim átta árum sem ráðuneytið hefur haft áætlun sem leggur áherslu á jafnt kynjahlutfall í störfum ráðuneytisins, virðist ætla ganga hægt að jafna kynjahlutfall á ákveðnum skrifstofum og sviðum. Það má því færa rök fyrir því að áætlunin og innihald hennar hafi ekki haft að fullu tilætluð áhrif innanhúss.

“Því þetta er enn þá of mikið upp á það komið að það sé áhugi einstaklings, versus að þessu sé sinnt kerfislega. Og kannski umræðan um það hvar á málefnið heima og hvers vegna hefur ekki endilega verið tekin. Þannig að það má gera betur í því. Þetta er í farvegi, það er jákvæða.

Þrátt fyrir að það sé ekki á allra vitorði hvernig fyrirkomulagi málaflokksins er háttað í dag, og eitthvað skortir á sýnileika málaflokksins, þá er almennt sátt um að málaflokkurinn væri nú kominn

til öryggis- og varnarmálaskrifstofu. Staðsetning samræmingar þykir enn fremur vera núna á réttum stað út frá þeim forsendum að 1325 er ekki einungis jafnréttismál heldur fremur öryggis- og varnarmál og mesti þunginn er oft í hinu pólitíska málsvarastarfi og diplómatastarfi. Þar er vettvangur til þess að koma sjónarmiðum 1325 á framfæri. Á móti kemur að nær öll framkvæmd áætlunarinnar fer fram í gegnum þróunarsamvinnuskrifstofu og á hann fellur mesti kostnaðurinn þannig að náíð samstarf aðila á þessum skrifstofum er nauðsynlegt. Núna sitja fjórir aðilar af alþjóða og öryggisskrifstofu, þróunarsamvinnusviði og Íslenski friðargæslunni í samræmingarteymi 1325 og yfirmaður þess teymis er staðsettur á varnarmálaskrifstofu. Slíkt fyrirkomulag er talið ná að breikka skírskotun málaflokksins innan ráðuneytisins þar sem þetta snertir augljóslega málefni Sameinuðu þjóðanna, og þetta snertir framkvæmdarminn, sem er friðargæslan auk þess að vera fyrst og fremst öryggis- og varnarmál.

4.6.6 Niðurstaða: samstarf og samráð

Samráðshópur hefur verið stofnaður en hópurinn hefur verið fremur óvirkur og aðeins hist tvisvar á tímabili áætlunarinnar. Fyrirliggjandi eru fundargerðir og starfslýsing hópsins en ekki hafa verið gerðar ályktanir eða tillögur og samráðið hefur ekki borið sýnilegan árangur, fyrir utan það að nú hefur verið stofnaður formlegur vettvangur fyrir samráð. Þeir mælikvarðar sem fylgja áætluninni til að meta þetta markmið (verklýsing samráðshóps og árlegur fundur samráðshóps) eru til staðar og hafa tekist á tímabilinu.

Fræðslu fyrir fagráðuneyti, stofnanir og félagasamtök hefur ekki verið sinnt eins og lagt var upp með og er því ábótavant.

Starfsfólk er meðvitaðra um tilurð áætlunarinnar og innihald 1325 en ef um enga áætlun væri að ræða. Einn þáttur í áætluninni er kynjahlutfallið í stjórnendastöðum í ráðuneytinu og það veitir aðhald að hafa svona markmið, þó hægt gangi að leiðrétta hallann. Í friðargæslunni hefur þessu verið öfugt farið, oft hafa fleiri konur farið út sem sérfræðingar á vegum Íslands en karlar og hefur þurft að hafna konum til að tryggja jafnan hlut kynjanna.

Staðbundin geta og þekking innan ráðuneytisins hefur verið markvisst byggð upp sl. átta ár í gegnum áætlanir Íslands um framkvæmd ályktunar nr. 1325. Viðmælendur sýndu skilning á áætluninni amk. upp að vissu marki og virtust hafa getu til að framfylgja henni, ef svo bar undir. Því má færa fyrir því rök að fræðslu og málsvarastarf hafi haft það í för með sér að sjálfbær þekking og geta hafi byggst upp innan ráðuneytisins. Segja má að mat á sjálfbærni markmiðs fjögur um samráð, sem á helst við undirmarkmið 4.2 og 4.3 þá hefur þekking einnig byggst upp víðar en í ráðuneytinu á gildistíma áætlunarinnar, aðallega í háskólasamfélaginu og innan samræmingaraðila samráðshóps, innan landsnefndar UN Women á Íslandi. Færa má rök fyrir því að aðilar innan samráðshópi þekki enn fremur betur til ályktunarinnar í dag en ef hennar nyti ekki við; einungis með því að sækja samráðsfundi lærir fólk á málaflokkinn þó fagleg geta byggist ekki upp á sama veg.

Ísland hefur að mörgu leyti náð að marka sér sérstöðu með því að skipa sér framarlega í flokk meðal þeirra þjóða sem halda málefnum 1325 á lofti á alþjóðavettvangi. Þessum sýnileika Íslands má sér í

lagi þakka ötulu málsvarastarfi Íslands og stuðningi úr röðum æðstu yfirmanna utanríkisþjónustunnar, þ.m.t. þeirra sem hafa gegnt embætti utanríkisráðherra á tímabilinu.

4.6.7 Ábendingar: samstarf og samráð

Ef eitt meginhlutverk samráðshóps er að veita ráðuneytinu aðhald væri heppilegt að finna leiðir til að gera hópinn sjálfstæðari og skilgreina betur hlutverk hans en hann virðist, enn sem komið er, vinna að takmörkuðu leyti í samræmi við eigin starfslýsingu. Önnur lönd leggja áherslu á samráð við borgarasamtök en velta má upp þeirri spurningu hvort slíkt sé hægt á Íslandi þar sem mjög fá samtök láta sig málefnið varða. Skoða þarf gaumgæfilega:

- Hvort samráðshópurinn hefur getu/bjargráð (þekkingu, tíma og fjármagn) til að sinna aðhaldshlutverki.
- Kanna hvort markmið 4.1 í núverandi áætlun þarfnast endurskoðunar, og hvort samsetning hópsins og starfslýsing hans er í raun samræmi við markmið áætlunar.
- Kanna aðkomu annarra ráðuneyta og stofnana að slíkum hópi, og á hvaða forsendum koma þau inn í hópinn.
- Vísbendingar eru um að fræðsla hafi skilað þeim árangri að staðbundin geta og þekking hefur verið byggð upp innan ráðuneytis. Viðmælendur sýna góðan skilning á áætluninni og getu til að framfylgja henni.
- Sýnileiki Íslands í málsvarastarfi á alþjóðavettvangi er nokkuð mikill og stöðugur á tímabilinu. Stuðningur æðstu stjórnenda er mikilvægur, ráðherrar hafa verið sérlega ötulir málsvarar áætlunarinnar á tímabili, en tryggja þarf að æðstu stjórnendur innan utanríkisþjónustunnar hljóti fræðslu á þessu stigi, til að stuðningur að ofan styðji við viðleitni starfsfólks til að vinna að nýrri áætlun.

4.7 Áhrif áætlunar

Áhrifin⁵⁹ sem áætlun Íslands hefur haft á starfsfólk ráðuneytisins og aðra hagsmunaaðila og haghafa á tímabilinu voru skoðuð auk þess voru metin þau áhrif sem áætlunin hefur haft á stefnu Íslands og starf ráðuneytisins í þessum málaflokki.

4.7.1 Áhrif á skilning á málaflokknum

Almennt mat starfsfólks utanríkisráðuneytisins sem er staðsett í Reykjavík er að áætlunin hafi haft áhrif á starfshætti þess og ráðuneytisins. Ákveðin störf á vettvangi væru ekki til ef áætlunin væri ekki til og hefur hún því haft bein áhrif á stöður sem snúa að jafnréttismálum og þá sértaklega stöður jafnréttisfulltrúa hjá NATÓ í Afghanistan og Brussel. Hvort það sé áætluninni sem slíkri að þakka, eða stefnu íslenskra stjórnvalda undanfarinn áratug með skýr jafnréttissjónarmið að leiðarljósi skal ósagt látið, en starfsfólk greinir þó breytingar í nálgun á undanförunum árum:

Þá höfum við séð þetta fara frá því að vera ... nýtt element yfir í það að vera svona miðlægt kjarnaatriði í öllu því sem við erum að vinna með ... en ég held að það sé mjög mikil breyting hvað starfsmenn eru almennt orðið meðvitaðir um þessi áhersluatriði okkar í utanríkisþólitík og hvernig þau vinna saman með öðrum hlutum.

Fastafulltrúar og sendiherrar finna að það hjálpar að hafa þessar skýru línur frá Íslandi, til þess að hafa ramma um starfið á sínum starfsstöðvum. Starfsfólk sem þekkir vel til áætlunarinnar telur það mikinn feng að hafa áætlun sem þessa, það "skiptir máli að hafa áætlunina sjálfa" og ákveðin forréttindi að geta starfað við eitthvað sem er skýrt og hefur markmið og aðgerðir til framkvæmd.

Viðmælendur höfðu ekki allir fengið fræðslu eða þjálfun (sjá kafla 4.3 um fræðslu og málsvarastarf), sérstaklega ekki starfsfólk utanríkisþjónustunnar, sem hafði þurft að kynna sér málin sjálft en var þó meðvitað um áætlunina, þrátt fyrir að þekkja hana ekki ítarlega. Í viðtölum við starfsfólk kom fram að fræðsla sé nauðsynleg fyrir ákveðnar starfsstöðvar og skrifstofur í ráðuneytinu til að breikka eignarhaldið og auka þekkingu og skilning innanhúss sem er nauðsynleg forsenda til að framkvæmd gangi vel innanhúss. Starfsfólk sem talað var við var ekki á einu máli um hvort þessi mál væru í það góðum farvegi í ráðuneytinu að það væri hægt að sleppa næstu áætlun — þessir hlutir og aðgerðir væru komnar til að vera.

.... Ég meina, maður þarf að setja upp gleraugun, munum við einhvern tímann.. erum við komin á þann stað að við þurfum ekki einu sinni að setja þau upp, að við séum

⁵⁹ Áhrif / útkoma (outcome) er það sem tiltekin starfsemi skilar í formi samfélagslegra gæða. Aðföng eru þá nýtt til að framleiða afurðir sem hafa síðan áhrif á samfélagið. Eðlilegt er að áhrifin tengist endanlegu markmiði stofnana og gefi til kynna hversu vel þeim gangi að sinna hlutverkum sínum. Hugtakið árangur (result) er stundum notað í sömu merkingu. (Sjá líka aðföng, afurð, árangursstjórnun, markvirkni.). Orðasafn Ríkisendurskoðunar: <http://rikisendurskodun.is/ordasafn/>

fullkomlega mainstreamed og allir séu fullkomlega meðvitaðir? Nei, það er náttúrulega ekki þannig. En menn eru þó farnir að setja upp gleraugun. Það er þó allavegana skref.

4.7.2 Áhrif á stefnu Íslands á tímabilinu

Við að meta hvort áhrif áætlunarinnar á utanríkisstefnu Íslands á tímabilinu veltu margir viðmælendur upp spurningunni um eggð og hænuna: hafði utanríkisstefnan áhrif á framkvæmdaáætlunina, eða áætlunin á utanríkisstefnuna? Það er kannski ekki alveg ljóst hvort kemur á undan, eggð eða hænun, en engu að síður þá hefur þetta málefni verið og er kjarnaatriði í utanríkisþólitík Íslendinga á gildistíma áætlunarinnar.

Áhrif áætlunar Íslands um framkvæmd ályktunar um konur, frið og öryggi birtist í verki innan ráðuneytisins og er að mörgu leyti mjög þverlægt efni og markvisst tekið með í málflutningi sendiherra, fastafulltrúa og utanríkisráðherra alltaf þegar það á við (sjá kafla 4.3 um fræðslu og málsvarastarf). Núverandi utanríkisráðherra hefur tekið upp málefni 1325 um konur, frið og öryggi upp á öllum fundum sem áherslumál Íslands, þannig að það má halda því fram að áætlunin hafi



Lilja Dögg Alfreðsdóttir, utanríkisráðherra á Allsherjarþingi SP í september 2016

haft áhrif inni á ráðherraskrifstofu og á utanríkisstefnuna. Flestir viðmælendur innan ráðuneytisins töldu ekki leika vafa á að þessar áætlanir skila árangri og innleggi inn í utanríkisstefnuna almennt.

Þannig að þetta er algjört kjarnaatriði í okkar utanríkispólítík, jafnréttismálin, búin að vera lengi og ég segi stundum: þetta eru sko, ja bara þessi klassíska frasi, þetta er ekki bara rétti hluturinn að gera, þetta er líka skynsami hluturinn að gera. Jafnréttismálin eru náttúrulega mjög verðugur málstaður í sjálfu sér, en það að vinna í gegnum jafnréttismálin er jafnframt einhver öflugasta leiðin til þess að ná árangri í svo mörgum öðrum verkefnum sem er verið að fást við hjá alþjóðasamfélaginu. Um leið og þú nærð vettvangi á jafnréttisendanum að þá yfirleitt sérðu árangur fylgja eiginlega á flestum öðrum sviðum samfélagsins.

Eins og fram kemur í mati á málsvarastarfi Íslands (sjá kafla 4.3) þá hefur Ísland haft þessi málefni í forgrunni þegar talað er fyrir utanríkisstefnu meðal alþjóðastofnana. Á utanríkisráðherrafundum erlendis, sem haldnir eru tvisvar á ári og utanríkisráðherra sækir, eru málefni 1325 tekin upp af Íslandi sem og á varnarmálaráðherrafundum, sem haldnir eru þrisvar til fjórum sinnum á ári. Á leiðtogafundum NATÓ, sem forsætisráðherra og utanríkisráðherra sitja, þá er undantekningalaust eitthvað í talpunktum ráðherranna undir einhverjum liðum sem kemur inn á þessi mál. Innan NATÓ og ÖSE hefur verið markvisst unnið málsvarastarf tengt 1325, sem hefur einnig verið gert á vettvangi fastanefndar Íslands gagnvart SP í New York, en Norðurlöndin hafa unnið saman að þessum málum á þeim vettvangi.

Mat viðmælenda er að 1325 sé orðið mun meira áberandi, oft í samhengi við jafnréttismál, en líka eitt og sér. Til að mynda var Rakarastofuráðstefna utanríkisráðuneytisins (e. Barbershop Conference) haldin í höfuðstöðvum NATÓ í Brussel á árinu þar sem málefni 1325 bar eðlilega á góma.

Einn viðmælandi benti á að málsvarastarfið væri sérstaklega dýrmætt þegar smæð Íslands væri annars vegar. Land sem hefur ekki úr miklum fjármunum að móða innan alþjóðakerfisins en hefur engu að síður rödd sem heyrir á alþjóðavettvangi, sem ekki er síður dýrmætt.

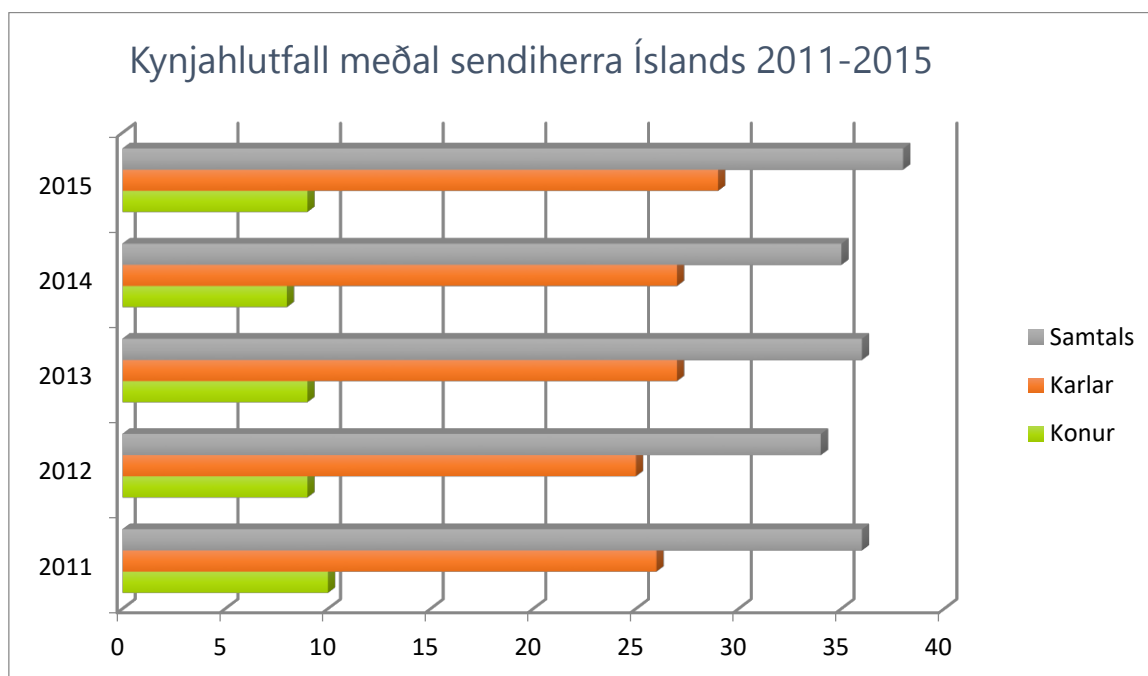
...en þetta er akkúrat málefni þar sem að röddin skiptir eiginlega meira máli heldur en peningarnir. ... við höfum rödd eins og hver, þó að okkar sé kannski ekki eins sterk þá er hún hlutfallslega sterkari heldur en fjárframlag okkar miðað við hinar þjóðirnar, þannig að þetta er týpískt svona málefni sem að Ísland getur og á að beita sér fyrir.

Sú nálgun að rödd kvenna eigi að heyrast í öryggis- og friðarmálum, óháð jafnréttissjónarmiðinu, er mjög mikilvæg fyrir Ísland, ekki síst í ljósi góðrar stöðu heima fyrir í jafnréttismálum. Áætlunin hafi reyndar einnig varpað ljósi á margt sem betur mætti fara í mállefnum tengdum 1325 hér heima t.d. varðandi hlutfall kvenna í lögreglunni, sem er í kringum 17% árið 2016, en alþjóðlegir mælikvarðar miða við 30%.

4.7.3 Áhrif áætlunar á samþættingu kynjasjónarmiða inn í starf utanríkisráðuneytisins.

Samþætting kynjasjónarmiða í starfi Stjórnarráðs Íslands hefur verið töluverð á gildistíma áætlunarinnar. Hjá utanríkisráðuneytinu hefur áætlunin haft áhrif á málsvarastarfið og þar er alltaf minnst á konur, frið og öryggi og ályktun 1325 þegar tækifæri gefst og áhersla lögð á að koma sjónarmiði Íslands á framfæri varðandi þátttöku kvenna í slíku starfi.

Hvað varðar áherslu innan kerfis ráðuneytisins í mannauðsmálum horfir þetta öðruvísi við. Árið 2006 varð kona fyrst utanríkisráðherra á Íslandi og tölurnar endurspeglar þá staðreynd vel að æðri stöður innan utanríkisþjónustunnar hafa frekar tilheyrt körlum en konum. Konur eru þó 55% af heildarfjölda þeirra sem starfa í utanríkisráðuneytinu árið 2015.⁶⁰ Hlutfall kvensendiherra var 25% árið 2013 og 24% árið 2015.



Mynd 4-2 Kynjahlutfall meðal sendiherra Íslands 2011-2015⁶¹

Innan friðargæslunnar hefur að miklu leyti tekist að vera með jöfn kynjahlutföll þegar kemur að útsendum sérfræðingum og er það fyrst og fremst vegna samþættingarsjónarmiða, þ.e. markvissra vinnubragða meðal starfsfólks ráðuneytisins. Fólk virðist frekar komið með skilning á því að þetta er

⁶⁰ Velferðarráðuneytið (2015). Skýrsla félags- og húsnæðismálaráðherra um stöðu og þróun jafnréttismála 2013 – 2015: https://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur-2015/Jafnrettiskyrsla_nov_2015.pdf

⁶¹ Tafla unnin úr skýrslum félags- og húsnæðismálaráðherra um stöðu og þróun jafnréttismála 2013 – 2015. Birt hér: https://www.velferdarraduneyti.is/media/rit-og-skyrslur-2015/Jafnrettiskyrsla_nov_2015.pdf

ekki „bara eitthvað box heldur er þetta þverlægt málefni sem gengur þvert á allt“, eins og einn viðmælandi komst að orði.

Nokkrir viðmælendur úttektar töluðu um 1325 áætlunina í stærra samhengi jafnréttismála í stefnu Íslands og aðrir líta frekar á málaflokkinn einungis sem öryggismál. Það sem einna helst stendur upp úr er að það er ekki einna síst hlutverk stjórnenda að gæta að því að þessi sjónarmið séu samþætt, sannarlega hvað þeirra skrifstofu varðar, og hvernig þau stjórna og raða fólki upp, tefli fólki fram á fundum og hvað sagt er. Í þessu samhengi áætlunin gott tæki fyrir stjórnendur til að miða við og ná markmiðum sem tengjast henni þegar kemur að því að jafna kynjahlutfall starfsfólks á tilteknum skrifstofum.

4.7.4 Niðurstaða: áhrif

Almennt mat starfsfólks utanríkisráðuneytisins sem staðsett er í Reykjavík er að áætlunin hafi haft áhrif á starfshætti þess og ráðuneytisins. Ákveðin störf á vettvangi væru ekki til ef áætlunin væri ekki til staðar og hefur hún því haft bein áhrif á stöður sem snúa að jafnréttismálum og þá sérstaklega stöður jafnréttisfulltrúa hjá NATÓ í Afganistan og Brussel. Fastafulltrúar og sendiherrar finna að það hjálpar að hafa þessa skýru stefnu frá Íslandi og yfirstjórnendum til þess að geta lagt línurnar í samræmi við hana á sínum starfsstöðvum. Starfsfólk sem þekkir vel til áætlunarinnar telur það mikinn feng að hafa áætlun sem þessa, það „skiptir máli að hafa áætlunina sjálfa“ og eru einnig ákveðin forréttindi að geta starfað við málaflokk sem er með skýra stefnu, hefur markmið og aðgerðir til framkvæmdar.

4.7.5 Ábendingar: áhrif

- Skoða má nýja áætlun í samhengi við víðtækari jafnréttis- og öryggisumræðu á erlendum vettvangi, og heima fyrir, sem jafnframt leggur grunn að víðtækari áhrifum hennar þegar til lengri tíma er litið.
- Þriðja kynslóð áætlana beinir einnig sjónum að innanlandsstarfi, og er þar sóknarfæri fyrir Ísland, m.a. að samþætta nýja áætlun við starf Íslands á sviði flóttamanna og hælisleitanda.
- Nýjar áætlanir taka einnig til þjálfunar annarra hópa, m.a. sem starfa við löggæslu í heimalandinu, en núverandi áætlun tekur ekki til þessa þáttar.
- Þrátt fyrir að málsvarastarf Íslands hafi verið öflugt á málefnasviðinu, er rými til að ígrunda markvissari nálgun, t.d. með mótun áhersluatriða á hverju ári með tilteknum þáttum sem Ísland vill leggja sérstaka áherslu á hverju sinni. Slíkt gæti t.d. skilað sér í talpunktum fyrir sendiherra á vegum Íslands, auðvelda málsvarastarf þeirra og tryggja að málflutningur Íslands væri samhæfur hverju sinni.

5 ÁBENDINGAR OG TILLÖGUR FYRIR ÁÆTLUN EFTIR 2016

Í kaflanum er tekinn saman helsti lærdómur sem dreginn hefur verið af framkvæmd annarrar áætlunar íslenskra stjórnvalda um framkvæmd áætlunar 1325 og lagðar fram tillögur sem byggjast á viðtölum og greiningu gagna um hvaða atriði megi hafa til hliðsjónar við gerð nýrrar áætlunar.

Nú þegar mótun nýrrar landsáætlunar um framkvæmd ályktunar öryggisráðs Sp nr. 1325 stendur fyrir dyrum er mikilvægt að draga lærdóm af núverandi áætlun, sem og reynslu nágrannalandanna. Núverandi áætlun er að mörgu leyti vel unnin og til fyrirmyndar hvernig markmið, afrakstur, aðgerðir og mælikvarðar eru settir fram, en jafnframt er rými til að skerpa áherslur í nýrri áætlun, koma í veg fyrir skörun milli grunnþátta og setja raunhæfari markmið.

Í áfangaúttekt sem gerð var á bresku aðgerðaáætlunni árið 2016 var sett fram gagnleg greining á fimm aðgerðaáætlunum sem þykja vel hannaðar, með skilvirka framkvæmd og því árangursríkar⁶². Helsti lærdómur sem draga má af þeim nýtist einnig fyrir mótun nýrrar áætlunar á Íslandi. Mælt er með samþættingu við starf innanlands, til dæmis með aðstoð við kvenkyns flóttafólk og hælisleitendur, sem á vel við á Íslandi. Einnig er lagt til að áherslur ályktunar 1325 séu leiðbeinandi fremur en nýttar sem stífur rammi um markmið. Þetta er sérstaklega viðeigandi á Íslandi þar sem taka þarf tillit til smæðar stjórnsýslunnar og hve takmörkuð framlög Íslands eru í heildrænu samhengi. Því þarf að sníða sér stakk eftir vexti. Annar mögulegur sveigjanleiki rýmka viðmið fyrir mælikvarða, t.d. væri hægt að setja viðmið fyrir framlög til borgarasamtaka eða fjölda staða innan friðargæslu innan tveggja ára ramma, fremur en á ársgrundvelli. Víðtækt samráð hagsmunaaðila innan stjórnsýslu er jafnframt gagnleg ábending fyrir íslenskt samhengi. Með áherslum sem einnig snúa að starfi innanlands verður vægi samráðs á landsvísu jafnframt meira. Skýr forgangsröðun og afmörkun er til bóta í nýrri áætlun fyrir aukna skilvirkni framkvæmdar.

Mikilvægi

- Samþætta markmið nýrrar áætlunar við áætlun Íslands um innleiðingu á heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna um sjálfbæra þróun, sem verið er að vinna í Stjórnarráði Íslands og sérstaklega líta til markmiða 5 og 16.
- Samþætta markmið nýrrar áætlunar við nýja Þróunarsamvinnuáætlun.
- Jafnframt er lagt til að tilmæli nr. 30 við Kvennasáttmála SP um forvarnir, alþjóðleg og staðbundin vopnuð átök, þegar ríki og svæði eru hernumin, sem og eftir átök verði skoðuð við mótun nýrrar áætlunar. Þar er m.a. mælt með að tengja saman stjórnsýslustofnanir sem

⁶² Landsáætlanir Ástralíu, Írlands, Danmerkur, Svíþjóðar og Holland.

innleiða stefnur tengdar mannréttindum og átökum, auk þess sem þau nýttast sem rammi fyrir borgarasamtök til að veita stjórnvöldum aðhald í málaflokknum.

Skilvirkni

- Lagt er til að samræmingarteymi leiði þróun næstu áætlunar og fái enn fremur það hlutverk að tryggja að eftirfylgni og úttektir séu gerðar með stuðningi frá þeirri skipulagseiningu árangurs og úttekta undir þróunarsamvinnuskrifstofu.
- Kerfisbundnum vinnubrögðum verði beitt í vöktun og úttektum. Árangurs- og úttektarsvið UTN ber ábyrgð á úttektum, og væri kostur að samþætta starf sem tengist 1325 í þeirra starfsramma. Þeirra starf getur stutt við samræmingarteymi með því að samþætta vöktun og úttektir inn í þann heildarramma sem ráðuneytið vinnur eftir, sem felur í sér samantektir á ársgrundvelli, ítarlegri rýni á miðju tímabili áætlunar og loks í lok gildistíma áætlunar.
- Til að samræmingarhópur geti vel sinnt eftirlitshlutverki sínu er lagt til að notast verði við samræmdar aðferðir á milli skrifstofa við söfnun upplýsinga eftir lok fjárhagsársins.
- Mikilvægt er að fjárfamlög verði skýr þar sem þau eru mikilvægur spegill á framkvæmd áætlunarinnar og gefa yfirlit yfir skuldbindingar Íslands á tímabilinu. Fyrir þá þætti sem að hætt er við að verði sveiflukenndir, s.s. framlag fyrir borgaralega starfsmenn Íslensku friðargæslunnar er heppilegra að setja fram árlegt lágmarksframlag, og að heildaruppæð sé ekki bundin við einstök ár. Jafnframt er mikilvægt að skilgreina stöður og upphæðir framlaga á ári sem fara til alþjóðastofnana í störf sem tengjast 1325 (ÍF).
- Í stefnumiðum ráðuneytisins í samstarfi við borgarasamtök 2015-2019 kemur með skýrum hætti fram að er sóst eftir samvinnu við borgarasamtök um framgang ályktunar 1325. Slík samvinna hefur ekki gengið eftir fram að þessu. Lagt er til að vinnulag ráðuneytisins vegna úthlutana til mannúðaraðstoðar og þróunarverkefna á vegum borgarasamtaka endurspegli með skýrari hætti þessa áherslu á ályktun 1325, að matsrammi umsókna verði uppfærður til samræmis og að ráðuneytið skoði einnig hvort að ástæða sé til að uppfæra verklagsreglur þar að lútandi. Jafnframt er möguleiki fyrir utanríkisráðuneytið að eyrnamerkja hluta úthlutana, eða kalla sérstaklega eftir umsóknum á þessu sviði í einstaka úthlutunum. Rík ástæða er til að leggja áherslu á sérhæfða fræðslu til borgarasamtaka vegna samstarfs á sviði ályktunar 1325. Loks er lagt til að ráðgjafahópur sá sem leggur mat á umsóknir tilgreini framlag verkefna til ályktunar 1325 og að sú sundurgreining verði einnig höfð til hliðsjónar í tillögum hópsins til stýrihóps um þróunarsamvinnu. Sá starfsmaður ráðuneytisins sem hefur umsjón með samvinnu við borgarasamtök ber ábyrgð á að tilgreina fjölda, eðli og umfang framlags utanríkisráðuneytisins í gegnum borgarasamtök til málaflokksins og skila samantektum þess efnis til samræmingarhóps 1325.
- Skilgreina markmið um hversu mikinn sjóð félagasamtök geta sótt um fyrir 1325-tengd verkefni og setja mælanleg markmið. Líkt og í tilviki ÍF, þá geta mikil útgjöld tengst einstaka verkefnum borgarasamtaka og því er mikilvægt að áætlunin sé nægjanlega sveigjanleg (t.d. að framlög séu ekki bundin við einstök ár) til að áætlunin verði raunhæf og falli vel að vinnulagi ráðuneytisins í samstarfi við borgarasamtök.

- Gera skrifstofum og sendiskrifstofum auðveldara að gera grein fyrir því hvernig þær geti unnið að framgangi 1325, hvaða möguleika starfsmenn hafa á að framkvæma áætlunina á starfsstöðvum Íslands erlendis og hvaða upplýsinga og skýrslugerðar er krafist af starfsmönnum árlega. Slíkt er hægt að gera með stöðluðu skýrsluformi.
- Læra markvisst af niðurstöðum framvinduskýrslna og úttekta.
- Gagnaöflun á að vera hluti af ábyrgð fyrir markmið í áætlun.
- Halda námskeið fyrir borgaraleg samtök reglulega á tímabilinu; þematísk, verkefnastjórnun og hvernig framlög nýtast þeirra starfi á vettvangi.
- Æskilegt er að móta áætlun fyrir fræðslu og kynningar fyrir ýmsa markhópa (borgarasamtök, almenningur, fagráðuneyti, stofnanir) á tímabilinu, sem hefur jafnframt mælanleg markmið.
- Standa vörð um og vera málsvari áætlunar við gerð árlegra fjárlaga og gæta þess að framlög til verkefna sem tengjast henni og snúa að 1325 séu í takt við áætlun.
- Vert er að skoða hvort þróunarsamvinnunefnd (DAC) OECD sé komin á veg í þróun á svokölluðum “1325 marker”, sem er töl til vöktunar, líkt og “gender marker”. Það kæmi í veg fyrir það að í heildarframlagi hvers árs sé matskennt hvað fólk telur inn í þessa tölu og jafnframt er heppilegt að nýta utanaðkomandi skilgreiningar, í stað þess að starfsfólk ráðuneytisins sé í hvert skipti að leggja hlutlægt mat á hvaða starfsemi fellur undir 1325 og hvað fellur undir almenn jafnréttismál.

Fræðsla og málsvarastarf

- Tryggja verður að fleiri en ein manneskja geti séð um þjálfun og fræðslu fyrir starfsmenn og friðargæsluliða. Því ætti að leggja áherslu á að fleiri væru þjálfaðir upp til að veita slíka fræðslu, hvort sem það er gert í samvinnu við UN Women eða aðra aðila.
- Sjá þarf til þess að fræðslan fari fram reglulega innan ráðuneytisins og á sendiskrifstofum og að hún beinist einnig að yfirmönnum.
- Mikilvægt er að festa fræðslu og símenntun í sessi með markvissri fræðsluáætlun þar sem utanríkisráðuneyti setur námsviðmið og umfang fræðslu, eðli og fjöldi námskeiða er tiltekinn.
- Setja ætti í framkvæmd eftirfylgni við fræðslu útsendra sérfræðinga á vettvangi, eins og ráðgert hefur verið, en einnig mætti fara nánar og með skipulagðari hætti yfir fræðslu og reynslu friðargæsluliða við heimkomu með spurningalista og viðtali.
- Mikilvægt að hafa áhrif á starfslýsingar útsendra friðargæsluliða með tilliti til þess að þær hafi með framkvæmd 1325 að gera og hið minnsta að útsendir starfsmenn Íslands eigi að beita sér fyrir jafnréttismálum og fylgja því eftir. Halda áfram að með mælanlegt markmið.
- Hafa í huga að ráða konur til starfa á vettvangi, þ.m.t. kosningaefirlitið en líka að hafa hlutföllin á milli kynjanna sem jöfnust.
- Þörf er fyrir kerfisbundna fræðsla og símenntun keyrð áfram í efri lögum ráðuneytisins.
- Kerfisbundinn fræðslupakki búinn til sem nýtt starfsfólk fái auk lykilstarfsmanna sem vinna að 1325 og taki mið af starfsumhverfi.
- Leggja markvisst rækt við málsvarastarf:

- Skoða má nýja áætlun í samhengi við víðtækari jafnréttis- og öryggisumræðu á erlendum vettvangi, og heima fyrir, sem jafnframt leggur grunn að víðtækari áhrifum hennar þegar til lengri tíma er litið.
- Þriðja kynslóð áætlana beinir einnig sjónum að innanlandsstarfi, og er þar sóknarfæri fyrir Ísland, m.a. að samþætta nýja áætlun við starf Íslands á sviði flóttamanna og hælisleitanda.
- Nýjar áætlanir taka einnig til þjálfunar annarra hópa, m.a. sem starfa við löggæslu í heimalandinu, en núverandi áætlun tekur ekki til þessa þáttar.
- Þrátt fyrir að málsvarastarf Íslands hafi verið öflugt á málefnasviðinu, er rými til að ígrunda markvissari nálgun, t.d. með mótun áhersluatriða á hverju ári með tilteknum þáttum sem Ísland vill leggja sérstaka áherslu á hverju sinni. Slíkt gæti t.d. skilað sér í talpunktum fyrir sendiherra á vegum Íslands, auðvelda málsvarastarf þeirra og tryggja að málflutningur Íslands væri samhæfður hverju sinni.

Þátttaka

- Lagt er til að ráðuneytið skoði hvort að það sé raunhæft markmið að tryggja aðkomu og þátttöku kvenna frá stríðshráðum löndum í fundum á vegum NATÓ, ÖSE og SP. Markmið í nýrri áætlun skulu vera raunhæf, og ef að Ísland vill áfram beita sér á þessu sviði, þá þarf að endurskoða aðkomu Íslands að þessu leyti og þau markmið sem eru sett.
- Ísland beiti sér áfram að því að koma konum að samningaborðinu í friðarviðræðum, hvort sem það eru íslenskar konur eða erlendar konur.
- Ísland beiti sér fyrir því að konur komist til áhrifa í íslensku utanríkisþjónustunni, en sú þátttaka sé ekki einungis bundin við sérfræðingaembætti hjá alþjóðastofnunum.

Fyrirbyggjandi starf, vernd, aðstoð og endurhæfing

- Sterkari áhersla á tiltekna framkvæmdaþætti áætlunarinnar, en minnka vægi eða fella aðra út: Þær áætlanir sem reynst hafa skilvirkastar í nágrannalöndunum eru ekki yfirgripsmiklar eða útfæra alla þætti ályktunarinnar með ítarlegum hætti. Fyrir Ísland mætti sem dæmi skilgreina með skilvirkari hætti aðkomu borgarasamtaka í mannúðar- og uppbyggingarstarfi á átakasvæðum, og velta upp hvort t.d. eigi að leggja áherslu á vernd, aðstoð og endurhæfingu, fremur en aðra þætti, líkt og aukna þátttöku kvenna frá átakasvæðum í friðarferlum og uppbyggingarstarfi.

Samstarf og samráð

- Lagt er til að ráðuneytið skoði vel í gerð nýrrar áætlunar hvort samráðshópurinn hefur getu/bjargráð (þekkingu, tíma og fjármagn) til að sinna aðhaldshlutverki.
- Kanna hvort markmið 4.1 í núverandi áætlun þarfnast endurskoðunar, og hvort samsetning hópsins og starfslýsing hans er í raun samræmi við markmið áætlunar.
- Kanna aðkomu annarra ráðuneyta og stofnana að slíkum hópum, og á hvaða forsendum koma þau inn í hópinn.

Heildrænar ábendingar

Sterkari áhersla á tiltekna framkvæmdaþætti áætlunarinnar, en minnka vægi eða fella aðra út. Þær áætlanir sem reynst hafa skilvirkastar í nágrannalöndunum, eru ekki yfirgripsmiklar eða útfæra alla þætti ályktunarinnar með ítarlegum hætti. Fremur eru þau svið sem löndin skilgreina sem eigin styrkleika, útfærð nánar. Fyrir Ísland mætti sem dæmi byggja undir hið öfluga málsvarastarf á alþjóðavettvangi, sem þó þarf að haldast í hendur við uppbyggingu sérþekkingar á málefnasviðinu, bæði innan ráðuneytis og meðal annarra sérfræðinga. Jafnframt mætti skilgreina með skilvirkari hætti aðkomu borgarasamtaka með mannúðar- og uppbyggingarstarfi á áttakasvæðum, t.d. að leggja áherslu á vernd, aðstoð og endurhæfingu, fremur en aðra þætti, líkt og aukna þátttöku kvenna frá áttakasvæðum í friðarferlum og uppbyggingarstarfi.

Samræmingarhlutverk, eftirlit og vöktun. Mikilvægt er að í framkvæmd áætlunar sé vel skilgreint hvaða aðilar skulu hafa með höndum samræminghlutverk innan UTN. Það hlutverk er nú í höndum alþjóða- og öryggisskrifstofu, sem er skynsamleg skipan mála, en í fortíðinni hefur borið á að litið sé svo á að málefni ályktunar 1325 falli alfarið undir þróunarmálaflokkinn. Skrifstofan þarf jafnframt að hafa með höndum hlutverk við eftirlit og vöktun framkvæmdar áætlunarinnar, en markvissri söfnun árangursupplýsinga er ábótavant eins og málum er nú háttað. Samþætting við mælingar á árangri og úttektum sem sinnt er af einingu innan þróunarsamvinnusviðs er einnig vænlegur kostur. Mælt er með að upplýsingaskyldu við almenning sé sinnt með því að að útlista framlag Íslands og árangri á hverju ári í samhengi landsáætlunarinnar og deila á heimasíðu ráðuneytis.

Víðtækt samráð við mótun nýrrar landsáætlunar. Ráðuneytið er hvatt til að hafa áfram samráðshóp um málefni 1325 sem gagnlegt væri að byggja starf næstu ára á. Áherslur á starf innanlands kallar enn fremur á aukið samráð við stofnanir innanlands. Lagt er til að leitast verði við að byggja á þeim grunni, og virkja þann vettvang við mótun og framkvæmd nýrrar áætlunar, en jafnframt þarf að endurskilgreina og móta nánar hlutverk og starfslýsingu samráðshóps.

HEIMILDIR

Auður Ingólfssdóttir. Frá orðum til athafna: áhrif feminísma á umræður og aðgerðir sem snúa að konum og öryggi. Náð í á vef Jafnréttisstofu í október 2016: <http://jafnretti.is/jafnretti/?D10clD=ReadArticle3&ID=66>

Coomaraswamy, R. (2015). Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace, A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325, New York: UN Women.

Conflict Resolution Unit. (2015). Ireland's second National Action Plan on Women, Peace and Security 2015–2018, Department of Foreign Affairs and Trade. Dublin: Government of Ireland.

Government Offices of Sweden. (2016). Women, Peace & Security: Sweden's National Action Plan for the implementation of the UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security 2016-2020. Stockholm: Government Offices of Sweden.

Helga Þórólfsdóttir. (2011). Endurmat á áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi 8. mars 2008. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.

Inclusive Security (2015). Policy Recommendations. Applying Global Tools to Improve National Action Plans on UN Security Council Resolution 1325. Náð í 15. október 2016: <https://www.inclusivesecurity.org/wp-content/uploads/2016/09/Improving-NAP-UNSCR-1325.pdf>

Innanríkisráðuneytið. (2013). Áætlun ríkisstjórnar Íslands um aðgerðir gegn mansali 2013-2016. Reykjavík: Innanríkisráðuneytið.

Jukarainen, P. and Puumala, E. (2014). The Nordic Implementation of UNSCR 1325: A Comparative Evaluation. Helsinki: 1325 Network Finland & Acaide Oy

McMinn, K. (2014). Final Review Report: Implementation of Ireland's National Action Plan on UNSCR 1325 on Women, Peace and Security (2011-2014). Dublin: Conflict Resolution Unit, Department of Foreign Affairs and Trade, Government of Ireland.

Ministry of Foreign Affairs of Finland. (2012). UN Security Council Resolution 1325 (2000) "Women, Peace and Security": Finland's National Action Plan 2012-2016. Helsinki: Ministry of Foreign Affairs.

Ministry of Foreign Affairs, Ministry of Defence and Ministry of Justice. (2014). Denmark's National Action Plan for implementation of UN Security Council Resolution 1325 on Women, Peace and Security 2014 – 2019. Copenhagen: Ministry of Foreign Affairs.

Ministry for Foreign Affairs. (2013). Iceland's Plan of Action for Assistance to Palestine and Palestinian Refugees 2013-2016. Reykjavík: Ministry for Foreign Affairs.

Norwegian Ministries. (2015). National Action Plan: Women, Peace and Security 2015-18. Oslo: Norwegian Ministry of Foreign Affairs.

Ormhaug, C. (2014). OSCE Study on National Action Plans on the Implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325. Oslo: PRIO, OSCE Secretariat.

Stone, L. and Parke, A. (2016). Midline Report: UK National Action Plan on Women, Peace and Security. London: Social Development Direct.

SP (2011). UN Strategic Results Framework on Women, Peace and Security 2011-2020: http://www.un.org/womenwatch/ianwge/taskforces/wps/Strategic_Framework_2011-2020.pdf

SP (2016). Report of the Secretary-General on women and peace and security. Aðgengileg hér: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2016_822.pdf

Utanríkisráðuneytið. (2013). Áætlun Íslands um framkvæmd ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi 2013–2016. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.

Utanríkisráðuneytið. (2013). Þróunarsamvinnuáætlun 2013–2016. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.

Utanríkisráðuneytið og PSSÍ. (2013). Jafnréttisstefna á sviði alþjóðlegrar þróunarsamvinnu Íslands. Utanríkisráðuneytið og PSSÍ. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.

Utanríkisráðuneytið. (2015). Afghanistan – Aðgerðir og verkefni 2002-2014: Þátttaka Íslendinga í aðgerðum og verkefnum í Afganistan 2002-2014. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.

Utanríkisráðuneytið. (2015). Skýrsla Gunnars Braga Sveinssonar utanríkisráðherra um utanríkis- og alþjóðamál. Reykjavík: Utanríkisráðuneytið.

Utanríkisráðuneytið (2015). Áætlun um framkvæmd ályktunar öryggisráðs SP nr. 1325 um konur, frið og öryggi. Framvinduskýrsla 2013 og 2014.

Utanríkisráðuneytið (2015). Stefnumið í samstarfi við íslensk borgarasamtök í þróunarsamvinnu og mannúðaraðstoð 2015 – 2019: Aðgengileg hér: <https://www.utanrikisraduneyti.is/media/throunarsamvinna/felagasamtok/Stefnumid-i-samstarfi-vid-islensk-borgarasamtok-i-throunarsamvinnu-og-mannudaradstod.pdf>

Vefsíða Alþingis. Skýrslur utanríkisráðherra til alþingis 2003-2016.

Vefsíða Alþingis. Þingsályktun um áætlun um alþjóðlega þróunarsamvinnu Íslands 2013-2016 og fylgiskj. Þingskjal 995-582. mál.

Þórir Guðmundsson. (2014). Þróunarsamvinna Íslands: Skipulag, skilvirkni og árangur. Skýrsla til Utanríkisráðherra.

Þróunarsamvinnustofnun. (2014). Uganda: Country Strategy Paper 2014-2017. Reykjavík: Þróunarsamvinnustofnun.

Öryggisráð Sameinuðu þjóðanna. Ályktun öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna númer 1325 um konur, frið og öryggi.

VIÐAUKI I – ÁÆTLUN ÍSLANDS UM FRAMKVÆMD ÁLYKTUNAR ÖRYGGISRÁÐS SAMEINUÐU ÞJÓÐANNA NR. 1325 UM KONUR, FRIÐ OG ÖRYGGI 2013–2016

1. FRÆÐSLA OG MÁLSVARASTARF.

Fyrsta markmið áætlunarinnar er að auka þekkingu á ályktun 1325 og stuðla að framkvæmd hennar og framgangi innanlands og á alþjóðavettvangi.

AFRAKSTUR	ADGERDIR	MÆLIKVARÐAR
<p>1.1 Starfsfólk utanríkisráðuneytisins, útsendir sérfræðingar á vegum Íslensku friðargæslunnar og starfsfólk PSSÍ, sem vinna að málaflokknum innanlands og á alþjóðavettvangi, kann skil á ályktun öryggisráðsins nr. 1325 um konur, frið og öryggi og nýtir þekkinguna í starfi</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Allir útsendir sérfræðingar Íslensku friðargæslunnar fá sértæka fræðslu fyrir brottför um: <ul style="list-style-type: none"> - Hvernig hægt er að styðja konur til áhrifa og stuðla að aukinni þátttöku þeirra í friðar- og uppbyggingarstarfi í þeim löndum sem starfið fer fram - Hvernig stuðla beri að vernd kvenna og stúlkna á átaksvæðum og hvernig komið sé í veg fyrir ofbeldi gegn konum og stúlkum - Hvernig hægt er að veita aðstoð til þolenda ofbeldis á ófriðarsvæðum ▪ Árleg fræðsla um ályktun 1325 um konur, frið og öryggi. Markhópur: starfsfólk UTN og PSSÍ ▪ Starfsfólk PSSÍ á vettvangi fái sértæka fræðslu um 1325 sem miði að því að skoða hvernig vinna megi að framgangi ályktananna í samstarfslöndum PSSÍ 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hlutfall útsendra sérfræðinga Íslensku friðargæslunnar sem fær sértæka fræðslu fyrir brottför skal vera 100% ▪ Fræðsla starfsmanna talin nytsamleg í mati að verkefni loknu ▪ Árlegur fræðslufundur haldinn fyrir hvert svið UTN og aðalskrifstofu PSSÍ ▪ Kynning á ályktun 1325 á árlægum fundi sendiherra ▪ Kynning á ályktun 1325 á umdæmisskrifstofum PSSÍ tvisvar á gildistíma áætlunarinnar
<p>1.2 Starfslýsingar og/eða verkefnaskjöl fyrir útsenda sérfræðinga til alþjóðastofnana, sem Ísland er aðili að, taka tillit til ályktunar 1325</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Að rýna verkefnaskjöl og/eða starfslýsingar hjá alþjóðastofnunum fyrir sérfræðinga Íslensku friðargæslunnar m.t.t. þess að stuðlað sé að framgangi ályktunar 1325 þar sem því verður við komið 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Hlutfall verkefnaskjala og/eða starfslýsinga þar sem tekið er fram að starfið felist í framgangi ályktunar 1325, skal vera að lágmarki 75% á ársgrundvelli
<p>1.3 Aðgerða- og/eða samstarfsáætlanir Íslands taka mið af ályktun 1325</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Í aðgerðaáætlun fyrir Afganistan verði sérstaklega tekið fram hvernig stuðla skuli að framgangi ályktunar 1325 ▪ Í aðgerðaáætlun fyrir Palestínu verði sérstaklega tekið fram hvernig stuðla skuli að framgangi ályktunar 1325 ▪ Við gerð samstarfsáætlunar fyrir Úganda og Mósambík verði kannað hvort/hvernig hægt sé að vinna að framgangi ályktunar 1325 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Aðgerðaáætlanir fyrir Palestínu og Afganistan taki mið af ályktun 1325 ▪ Samstarfsáætlanir fyrir Úganda og Mósambík taki mið af ályktun 1325, ef við á
<p>1.4 Íslensk stjórnvöld tala máli 1325 ávallt þegar tækifæri gefst</p>	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Málsvarastarf á vettvangi SP ▪ Málsvarastarf á vettvangi NATO ▪ Málsvarastarf á vettvangi ÖSE ▪ Ísland tiki þátt í starfi „vina UN Women“ (e. Friends of UN Women) á vettvangi SP í NY ▪ Ísland tiki þátt í starfi „vina kvenna, friðar og öryggis“ (e. Friends of Women, Peace and Security) á vettvangi SP í NY 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Fjöldi tillagna á ári hverju sem Ísland setur fram í stefnumótunarskjöllum á vettvangi alþjóðastofnana <ul style="list-style-type: none"> - Þar af samþykktar tillögur ▪ Fjöldi viðburða um 1325, sem skipulagðir eru af Íslands hálfu, með einum eða fleiri þátttakendum ▪ Fjöldi erinda um 1325 sem Ísland flytur eða er með-flytjandi að

2. ÞÁTTTAKA.

Annað markmið áætlunarinnar er að hafa áhrif á að konur, jafnt og karlar, taki virkan þátt í framkvæmd og ákvarðanatöku um friðaraðgerðir, friðarferlum og uppbyggingu samfélaga eftir að átökum lýkur.

AFRAKSTUR	AÐGERÐIR	MÆLIKVARÐAR
2.1 Íslenska friðargæslan manna stöður sérfræðinga í jafnréttismálum á vettvangi	<ul style="list-style-type: none"> Markvisst verði leitað eftir að manna stöður sérfræðinga í jafnréttismálum innan alþjóðastofnana sem starfa að friðar-, öryggis- og uppbyggingarstörfum Einstaklingar með reynslu og/eða þekkingu á jafnréttismálum gegni stöðum sérfræðinga í jafnréttismálum sem Ísland manna 	<ul style="list-style-type: none"> Hlutfall stöðugilda sérfræðinga í jafnréttismálum
2.2 Konur til jafns við karla vinna sem sérfræðingar Íslensku friðargæslunnar á vettvangi	<ul style="list-style-type: none"> Kynjajafnvægi verði viðhaldið meðal útsendra sérfræðinga ÍF, bæði hvað varðar starfandi sérfræðinga á vettvangi sem og fjölda mannánaða á ári 	<ul style="list-style-type: none"> Hlutfall kynjanna verði sem næst 50/50 hvað varðar sérfræðinga að störfum á vettvangi og fjölda mannánaða á ársgrundvelli
2.3 Fleiri konur gegna áhrifastöðum á alþjóðlegum og innlendum vettvangi	<ul style="list-style-type: none"> Þar sem fjöldi kvenna í áhrifastöðum hefur ekki verið kortlagður þarf að fara í eftirfarandi aðgerðir: <ul style="list-style-type: none"> Skilgreina hvaða stöður teljast til áhrifastaða á vettvangi friðar- og öryggismála Skilgreina hvaða stöður teljast áhrifastöður í utanríkisþjónustunni Ísland leitast við að styðja konur til áhrifastarfa innan alþjóðastofnana 	<ul style="list-style-type: none"> Listi yfir áhrifastöður á vettvangi friðar- og öryggismála – Lokið: des. 2013 Listi yfir áhrifastöður í íslensku utanríkisþjónustunni – Lokið: des. 2013 Hlutfall kvenna sem fá stuðning til að gegna áhrifastöðum miðað við karla á vettvangi alþjóðastofnana
2.4 Konur frá átakasvæðum taka þátt í fundum er varða öryggismál og friðaruppbyggingu sem íslenskir embættismenn skipuleggja eða sækja	<ul style="list-style-type: none"> Þar sem íslenskir embættismenn og starfsmenn utanríkisþjónustunnar boða til eða taka þátt í fundum sem fjalla um friðar- og öryggismál sé þess óskað að sérstakir fundir verði haldnir með konum í áhrifastöðum og/eða fulltrúum friðar- og jafnréttissamtaka. Jafnframt skal leitast við að kynjajafnvægis sé gætt meðal íslenskra þátttakenda Þar sem íslenskir embættismenn og starfsmenn utanríkisþjónustunnar boða til eða taka þátt í fundum sem fjalla um friðar- og öryggismál sé hvatt til þess að konur sem vinna að friðar- og jafnréttismálum verði meðal þátttakenda 	<ul style="list-style-type: none"> Fjöldi funda með konum í áhrifastöðum og/eða fulltrúum friðar- og jafnréttissamtaka Fjöldi kvenna sem tekur þátt í fundum um friðar- og öryggismál
2.5 Aukin þátttaka kvenna frá átakasvæðum í friðarferlum og uppbyggingarstarfi	<ul style="list-style-type: none"> Víð úthlutun á styrkjum til þróunarsamvinnu, mannúðar- og neyðaraðstoðar á vegum íslenskra félagasamtaka verði stutt við verkefni þar sem meginmarkmið er að auka þátttöku kvenna í friðarferlum og uppbyggingarstarfi Stuðningur við alþjóðastofnanir og/eða félagasamtök sem vinna á vettvangi að því að auka þátttöku kvenna í friðarferlum og uppbyggingarstarfi 	<ul style="list-style-type: none"> Hlutfall styrkja/fjárframlaga sem fara til verkefna á vegum íslenskra félagasamtaka sem felast í að auka þátttöku kvenna í friðarferlum og uppbyggingarstarfi Árleg framlög til verkefna sem unnin eru af félagasamtökum heimamanna eða alþjóðastofnunum og beinast að aukinni þátttöku kvenna í friðarferlum og uppbyggingarstarfi. Framlöggin nemi að lágmarki 5 m.kr. á ári

3. FYRIRBYGGJANDI STARF, VERND, AÐSTOÐ OG ENDURHÆFING.

Þriðja markmið áætlunarinnar snýr að því að stuðla að vernd kvenna og stúlkna á átaka-svæðum, koma í veg fyrir kynbundið og kynferðislegt ofbeldi, aðstoða fórnarlömb ofbeldis og gæta þess að þörfum kvenna og stúlkna sé mætt í öllu mannúðar- og uppbyggingarstarfi á átakasvæðum.

AFRAKSTUR	ADGERDIR	MÆLIKVARÐAR
3.1 Konur og stúlkur á átaka-svæðum eru verndaðar gegn ofbeldi og njóta stuðnings	<ul style="list-style-type: none"> Fræðsla um 1325 og markvissar samræður við félagasamtök og stofnanir um hvernig þau geti stuðlað að öryggi og vernd kvenna og stúlkna á átakasvæðum Við úthlutun á styrkjum til þróunarsamvinnu, mannúðar- og neyðarstarfa á vegum íslenskra félagasamtaka verði stutt við verkefni þar sem meginmarkmið er að stuðla að vernd gegn kynferðislegu ofbeldi á átakasvæðum Stuðningur við alþjóðastofnanir og/eða félagasamtök heimamanna sem vinna á vettvangi að vernd og veita fórnarlömbum ofbeldis aðstoð 	<ul style="list-style-type: none"> Námskeið haldið fyrir félagasamtök á Íslandi tvisvar á gildistíma áætlunarinnar. Áætlaður kostnaður: 500 þ. per námskeið Hlutfall styrkja/fjárframlaga sem fara til verkefna á vegum íslenskra félagasamtaka sem felast í vernd gegn kynferðislegu ofbeldi á átakasvæðum og/eða endurhæfingu fyrir fórnarlömb Framlög til verkefna sem unnin eru af félagasamtökum heimamanna eða alþjóðastofnunum og beinast að vernd kvenna og aðstoð við fórnarlömb ofbeldis. Framlöggin nemi að lágmarki 10 m.kr. á ári að meðtöldum framlögum til sömu aðila undir lið 3.2.

AFRAKSTUR	ADGERDIR	MÆLIKVARÐAR
3.2 Aðgangur að faglegri aðstoð og endurhæfingu fyrir þolendur kynferðislegs ofbeldis	<ul style="list-style-type: none"> Fræðsla um 1325 og markvissar samræður við félagasamtök og stofnanir um hvernig þau geti veitt faglega aðstoð til fórnarlamba kynferðislegs ofbeldis Við úthlutun á styrkjum til þróunarsamvinnu, mannúðar- og neyðaraðstoðar á vegum íslenskra félagasamtaka verði stutt við verkefni þar sem meginmarkmið er að aðstoða fórnarlömb kynferðislegs ofbeldis Stuðningur við alþjóðastofnanir og/eða félagasamtök heimamanna sem vinna á vettvangi að vernd og veita fórnarlömbum ofbeldis aðstoð 	<ul style="list-style-type: none"> Námskeið haldið fyrir félagasamtök á Íslandi tvisvar á gildistíma áætlunarinnar. Sjá lið 3.1. Hlutfall styrkja/fjárframlaga sem fara til verkefna á vegum íslenskra félagasamtaka sem felast í aðstoð fórnarlamba kynferðislegs ofbeldis Framlög til verkefna sem unnin eru af félagasamtökum heimamanna eða alþjóðastofnunum og beinast að vernd kvenna og aðstoð við fórnarlömb ofbeldis. Framlöggin nemi að lágmarki 10 m.kr. á ári að meðtöldum framlögum til sömu aðila undir lið 3.1.
3.3 Að aðstoða fórnarlömb mansals á Íslandi	<ul style="list-style-type: none"> Að framfylgja aðgerðaáætlun Íslands gegn mansali 	<ul style="list-style-type: none"> Sjá aðgerðaáætlun gegn mansali

4. SAMSTARF OG SAMRÁÐ.

Fjórdi markmið áætlunarinnar er því að efla samstarf um 1325 og auka samráð við hagsmunaaðila hérlendis og erlendis.

AFRAKSTUR	ADGERDIR	MÆLIKVARÐAR
4.1 Samráð við aðila sem hafa reynslu og þekkingu af starfi á vettvangi átaka og af reynslu kvenna sem unnið hafa að friðarstarfi og búið við ofbeldi stríðandi aðila	<ul style="list-style-type: none"> Samráðshópur stofnaður á Íslandi um málefni 1325 	<ul style="list-style-type: none"> Verklýsing samráðshóps Árlegur fundur samráðshóps
4.2 Fagráðuneyti, stofnanir og félagasamtök sem hafa með málaflokkinn að gera þekki til ályktunar 1325	<ul style="list-style-type: none"> Ályktun 1325 og framkvæmdaáætlun Íslands verða kynntar fagráðuneytum, stofnunum og félagasamtökum sem koma að framkvæmd ályktana um konur, frið og öryggi 	<ul style="list-style-type: none"> Fjöldi kynninga Námskeið haldið fyrir félagasamtök á Íslandi tvisvar á gildistíma áætlunarinnar. Sjá lið 3.1.
4.3 Aukin þekking almennings á ályktun 1325	<ul style="list-style-type: none"> Opið málþing, með þátttöku erlendra sérfræðinga, haldið um ályktun 1325 	<ul style="list-style-type: none"> Opið málþing – tvisvar á gildistíma áætlunarinnar. Kostnaður: 2 m.kr. per málþing
4.4 Samvinna og samráð við Norðurlönd þannig að samlegðaráhrif náist við framkvæmd áætlunarinnar	<ul style="list-style-type: none"> Samstarf við Norðurlönd um 1325 Á gildistíma framkvæmdaáætlunarinnar verði leitað eftir þátttöku í sameiginlegri fræðslu s.s. við norræn fræðslusetur; eftirliti, úttektum og mati (gagnkvæmu og sameiginlegu); rannsóknunum; sameiginlegum verkefnum á vettvangi og samstilltum aðgerðum á alþjóðavettvangi 	<ul style="list-style-type: none"> Virk þátttaka í samstarfi Norðurlanda um 1325 Kortlagning á mögulegu norrænu samstarfi – Lokíð: des. 2013 Samstarf verði hafið við a.m.k. einn norrænan aðila

VIÐAUKI II – GAGNASÖFNUN

Viðtalsvísir fyrir hálfstöðluð viðtöl

Markvirkni (effectiveness)

1. Hefur þú fengið fræðslu og þjálfun í málefnum 1325? Var fræðslan/þjálfunin gagnleg? Hefur þú getað nýtt þekkinguna í starfi? (1. 1)⁶³
2. Finnst þér þú þekkja nægilega vel til framkvæmdaáætlunar Íslands um 1325? (1. 1)
3. Getur þú nefnt helstu þætti (mest 3 atriði) sem þér finnst hafa tekist vel við framkvæmd 1325? (Hvaða þættir hafa stuðlað að árangri?)
4. Hverjar finnst þér helstu áskoranir við framkvæmd 1325 á Íslandi og í utanríkisstefnu Íslands? (Hvaða þættir hafa hindrað árangur?)
5. Hvernig hefur samstarfi við samráðshóp frjálsra félagasamtaka verið háttað? Hefur þú setið fundi samráðshóps? Væri að þínu mati hægt að virkja samráðshóp betur? (4. 1)
6. Hefur ályktunin verið kynnt fagráðuneytum, stofnunum og félagasamtökum sem hafa með málaflokkinn að gera? (Hefur þú komið að slíkum kynningum?) (4.2)
7. Hefur samvinna og samráð við Norðurlöndin aukist á tímabili áætlunarinnar? (Hefur samvinna/samráð við Norðurlönd átt sér stað í þínu starfi?) (4.4)

Skilvirkni (efficiency)

8. Hefur þú skýrt hlutverk innan utanríkisráðuneytisins vegna starfs þíns sem viðkemur 1325?
9. Hversu margir vinna með þér við framkvæmdaáætlun um 1325?
10. Hver sér um að halda utan um framkvæmd áætlunar á þínu starfssviði (ef viðeigandi)?
11. Er skýrt hverjir bera ábyrgð á mismunandi þáttum áætlunarinnar?
12. Er haldið utan um framlag (fjármagn og vinnuframlag) til 1325 á því starfssviði sem þú hefur unnið á?
13. Hversu oft eru stöðufundir haldnir innan utanríkisráðuneytisins vegna framkvæmdaáætlunar um 1325?
14. Er skýrt hve mikið fjármagn á að fara í að framfylgja áætluninni á þínu starfssviði?
15. Er til staðar nægilegt fjármagn og mannaflí til að framfylgja áætluninni innan ráðuneytisins?
16. Hafa ábendingar um úrbætur úr framvinduskýrslu 2013-2014 verið notaðar til hliðsjónar við framkvæmd áætlunarinnar síðustu ár?

Áhrif (impact)

17. Telur þú að áætlunin hafi haft áhrif á utanríkisstefnu Íslands á tímabilinu?

⁶³ Skáletraðar tölur í sviga vísa til undirmarkmiða í framkvæmdaáætlun.

18. Hefur áætlunin verið notuð til að samþætta kynjasjónarmið (áherslur ályktunarinnar) inn í annað starf utanríkisráðuneytisins þegar svo á við? Hvernig hefur það tekist að þínu mati?
19. Finnst þér áætlunin hafa aukið skilning þinn á málaflokknum? (1. 1)
20. Hefur áætlunin haft áhrif á starfshætti þína? Telur þú að áætlunin hafi mótað starfshætti þína og ráðuneytisins frambúðar?

Sjálfbærni (sustainability)

21. Deila starfsmenn þekkingu og reynslu á málaflokknum sínum milli/á milli skrifstofa? Byggist þekking upp innan ráðuneytisins sem er þvert á skrifstofur?
22. Byggist þekking upp víðar en í ráðuneytinu – t.d. í öðrum ráðuneytum/stofnunum, meðal samráðshóps og í háskólasamfélaginu? (4.2-4.3)
23. Er skipulagi málaflokksins skynsamlega háttað innan ráðuneytisins?

Mikilvægi (relevance)

24. Finnst þér aðrar stefnur um þróunarsamvinnu og öryggis- og friðarmál samræmast áætlun Íslands um 1325?
25. Er unnið að slíkum stefnum í sameiginlegu ferli innan ráðuneytisins?

Framtíðarsýn - ný áætlun

26. Hvað finnst þér að ætti að leggja áherslu á við gerð nýrrar áætlunar?
27. Finnst þér að önnur ráðuneyti eða stofnanir á Íslandi ættu að koma að nýrri framkvæmdaáætlun? Ef já, þá með hvaða hætti og hvaða ráðuneyti/stofnanir?
28. Ætti samráðshópur að ná yfir þau ráðuneyti/stofnanir auk frjálsra félagasamtaka sem fyrir eru, eða ætti fyrirkomulag aðkomu þeirra að vera með öðrum hætti?

Úttektarrammi

Úttektarrammi sýnir meginspurningar úttektarinnar, tekið fram hvaða gagna skuli aflað og árangursviðmið fyrir hvern þátt útskýrð og skilgreind.

Grunnþættir*	Úttektarspurningar	Aðgerðir - gagnasöfnun og aðferðir	Greiningar, viðmið og mælikvarðar
Mikilvægi (e. relevance)			
Hvert er mikilvægi aðgerðaráætlunar Íslands um framkvæmd ályktunar öryggisráðs Sameinuðu þjóðanna nr. 1325 um konur, frið og öryggi í íslensku samhengi?	Hverjar eru skuldbindingar Íslands og framlag áætlunar til Íslands?	Próunarsamvinnuáætlun 2017-2021 Stefna Íslands að heimsmarkmiðum 2016-2030	Mat á að hvaða leyti er lögð áhersla á málefni 1325 og almennt um samþættingu kynjajafnréttis í nýrri próunarsamvinnuáætlun Íslands og stefnu Íslands fyrir heimsmarkmiðin.
Fræðsla og málsvarastarf (1)	Taka aðgerða- og/eða samstarfsáætlanir Íslands mið af ályktun 1325? (1.3) Í aðgerðaáætlun fyrir Afganistan skal sérstaklega tekið fram hvernig stuðla skuli að framgangi ályktunar 1325. Í aðgerðaáætlun fyrir Palestínu verði sérstaklega tekið fram hvernig stuðla skuli að framgangi ályktunar 1325 Við gerð samstarfsáætlunar fyrir Úganda og Mósambík verði kannað hvort/hvernig hægt sé að vinna að framgangi ályktunar 1325	Aðgerðaáætlun fyrir Afganistan Aðgerðaáætlun fyrir Palestínu Samstarfsáætlun fyrir Úganda Samstarfsáætlun fyrir Mósambík	Mat á hvort aðgerðaáætlanir fyrir Palestínu og Afganistan taka upp að nægilegu marki mið af ályktun 1325? Mat á hvort samstarfsáætlanir fyrir Úganda og Mósambík taka mið af ályktun 1325? Ef ekki, hefði það verið viðeigandi?
Fræðsla og málsvarastarf (1)	Tala íslensk stjórnvöld máli 1325 ávallt þegar tækifæri gefst? (1.4) Ísland taki þátt í starfi „vina UN Women“ (e. Friends of UN Women) á vettvangi SP í NY Ísland taki þátt í starfi „vina kvenna, friðar og öryggis (e. Friends of Women, Peace and Security)“ á vettvangi SP í NY	Málsvarastarf á vettvangi SP Málsvarastarf á vettvangi NATÓ Málsvarastarf á vettvangi ÖSE Þátttaka Íslands í starfi „vina UN Women“ (e. Friends of UN Women) á vettvangi SP í NY Þátttaka Íslands í starfi „vina kvenna, friðar og öryggis (e. Friends of	Hver er árlegur fjöldi tillagna sem Ísland hefur sett fram í stefnumótunarskjölum á vettvangi alþjóðastofnana? Hver er fjöldi samþykkrá tillagna? Hver er fjöldi viðburða um 1325, sem Ísland hefur skipulagt, með einum eða fleiri þátttakendum?

		Women, Peace and Security) á vettvangi SP í NY	Hver er fjöldi erinda um 1325 sem Ísland hefur flutt eða verið meðflytjandi að? Hefur Ísland tekið virkan þátt í starfi „vina UN Women“ (e. Friends of UN Women) á vettvangi SP í NY? Hefur Ísland tekið virkan þátt í starfi „vina kvenna, friðar og öryggis (e. Friends of Women, Peace and Security) á vettvangi SP? Hefur Ísland tekið þátt í öðrum vinnuhópum og málsvarastarfi á tímabilnu?
Hvert er mikilvægi áætlunar Íslands um framkvæmd ályktunar Sameinuðu þjóðanna um konur, frið og öryggi í alþjóðlegu samhengi?	Hverjar eru alþjóðlegar samþykktir og stefna alþjóðasamfélagsins?	Ályktun nr. 1325 + tengdar ályktanir (1820, 1888, 1889, 1960, 2106, 2122, 2422) Kvinnasáttmáli SP (CEDAW) Beijing +20	Mat á mikilvægi áætlunar í samhengi alþjóðlegra samþykktu og stefna.
	Upp að hvaða marki eru markmið áætlunarinnar enn gild?	Áætlunin, skoðun á markmiðum	Mat á gildi markmiða
	Eru framkvæmdaþættir og afurðir áætlunarinnar í samræmi við meginmarkmið hennar?	Áætlunin, skoðun á afurðum og meginmarkmiðum Áætlanir nágrannalandanna	Mat á gildi afurða og meginmarkmiða Samanburður við áætlanir nágrannalandanna
	Eru framkvæmdaþættir og afurðir áætlunarinnar í samræmi við áætlun langtímaáhrif og áhrif hennar?	Áætlunin, framkvæmdaþættir og afurðir í tengslum við langtíma- og skammtímaáhrif hennar	Er samræmi þar á milli? Er langtímaáhrif sett fram með skýrum hætti? Er afurðir og skammtímaáhrif sett fram með skýrum hætti?
	Koma allar meginstoðir áætlunarinnar fram í áætluninni með fullnægjandi hætti?	Skoðun á meginstoðum 1325 og hvernig þær endurspeglast í áætluninni	Almennt mat á hinum ólíku málefnastoðum 1325 í áætluninni
Grunnþættir*	Úttektarspurningar	Aðgerðir - gagnasöfnun og aðferðir	Greiningar, viðmið og mælikvarðar
Markvirkni (e. effectiveness)			

Hefur markmiðum áætlunarinnar verið náð?	Upp að hvaða marki hefur viðmiðum áætlunarinnar verið náð?	Skoðun á áætlun og viðmiðum Var gert framfaraskýrsla „mid-term review“?	Hefur settum viðmiðum verið náð (sjá eftirfarandi þætti í þessum hluta matsrammans)
	Hvaða meginþættir hafa haft áhrif á árangur áætlunarinnar?	Niðurbrot á meginþáttum	Samantekt á meginþáttum og mat á hverjum þætti fyrir sig (sjá að neðan)
Fræðsla og málsvarastarf (1)	Kann starfsfólk utanríkisráðuneytisins, útsendir sérfræðingar á vegum Íslensku friðargæslunnar og starfsfólk ÞSSÍ, sem vinna að málaflokknum innanlands og á alþjóðavettvangi, skil á ályktun öryggisráðsins nr. 1325 um konur, frið og öryggi og nýtir þekkinguna í starfi? (1.1) Allir útsendir sérfræðingar Íslensku friðargæslunnar fá sértæka fræðslu fyrir brottför um: – Hvernig hægt er að styðja konur til áhrifa og stuðla að aukinni þátttöku þeirra í friðar- og uppbyggingarstarfi í þeim löndum sem starfið fer fram – Hvernig stuðla beri að vernd kvenna og stúlkna á átakasvæðum og hvernig komið sé í veg fyrir ofbeldi gegn konum og stúlkum – Hvernig hægt er að veita aðstoð til þolenda ofbeldis á ófriðarsvæðum Árleg fræðsla um ályktun 1325 um konur, frið og öryggi. Markhópur: starfsfólk UTN og ÞSSÍ n Starfsfólk ÞSSÍ á vettvangi fái sértæka fræðslu um 1325 sem miði að því að skoða hvernig vinna megi að framgangi ályktananna í samstarflöndum ÞSSÍ	Fá allir útsendir sérfræðingar Íslensku friðargæslunnar fá sértæka fræðslu fyrir brottför um: – Hvernig hægt er að styðja konur til áhrifa og stuðla að aukinni þátttöku þeirra í friðar- og uppbyggingarstarfi í þeim löndum sem starfið fer fram – Hvernig stuðla beri að vernd kvenna og stúlkna á átakasvæðum og hvernig komið sé í veg fyrir ofbeldi gegn konum og stúlkum – Hvernig hægt er að veita aðstoð til þolenda ofbeldis á ófriðarsvæðum? Árleg fræðsla um ályktun 1325 um konur, frið og öryggi. Markhópur: starfsfólk UTN og ÞSSÍ Starfsfólk ÞSSÍ á vettvangi fái sértæka fræðslu um 1325 sem miði að því að skoða hvernig vinna megi að framgangi ályktananna í samstarflöndum ÞSSÍ Viðtöl við þátttakendur Viðtöl við skipuleggjendur	Rýni á sértækri fræðslu Rýni á árlegri fræðslu
Fræðsla og málsvarastarf (1)	Taka starfslýsingar og/eða verkefnaskjöl fyrir útsenda sérfræðinga til alþjóðastofnana, sem Ísland er	Starfslýsingar Verkefnaskjöl	Rýni á verkefnaskjöllum Rýni á starfslýsingum

	aðili að, tillit til ályktunar 1325? (1.2)		
Pátttaka (2)	Mannar íslenska friðargæslan stöður sérfræðinga í jafnréttismálum á vettvangi? (2.1) Markvisst verði leitað eftir að manna stöður sérfræðinga í jafnréttismálum innan alþjóðastofnana sem starfa að friðar-, öryggis- og uppbyggingarstörfum Einstaklingar með reynslu og/eða þekkingu á jafnréttismálum gegni stöðum sérfræðinga í jafnréttismálum sem Ísland mannar	Hversu markvisst er leitað eftir að manna stöður sérfræðinga í jafnréttismálum innan alþjóðastofnana sem starfa að friðar-, öryggis- og uppbyggingarstörfum? – Þetta tekur til þeirra starfa sem ákveðið er að manna, sem og hvaða einstaklingar eru valdir til starfa. Einstaklingar með reynslu og/eða þekkingu á jafnréttismálum gegni stöðum sérfræðinga í jafnréttismálum sem Ísland mannar – Þetta tekur til þeirra starfa sem ákveðið er að manna, sem og hvaða einstaklingar eru valdir til starfa.	Hlutfall stöðugilda sérfræðinga í jafnréttismálum Fjöldi stöðugilda Fjármagn og hlutfall útgjalda Val á stöðum Val á sérfræðingum (m.a. með viðbragðslista UTN)
Pátttaka (2)	Vinna konur til jafns við karla sem sérfræðingar Íslensku friðargæslunnar á vettvangi? Kynjajafnvægi verði viðhaldið meðal útsendra sérfræðinga ÍF, bæði hvað varðar starfandi sérfræðinga á vettvangi og fjölda mannmánaða á ári	Kynjahlutfall meðal útsendra sérfræðinga ÍF, bæði hvað varðar starfandi sérfræðinga á vettvangi sem og fjölda mannmánaða á ári Hvaða ráðstafanir hafa verið gerðar til að tryggja sem jafnast kynjahlutfall?	Kynjahlutfall: er hlutfall kynjanna sem næst 50/50 hvað varðar sérfræðinga að störfum á vettvangi og fjölda mannmánaða á ársgrundvelli Mat á því hvort skynsamlegt sé fyrir UTN að setja skýrari viðmið fyrir kynjahlutfall í áætlun Skoðun og mat á sértækum ráðstöfunum
Pátttaka (2)	Gegna fleiri konur áhrifastöðum á alþjóðlegum og innlendum vettvangi? (2.3) Þar sem fjöldi kvenna í áhrifastöðum hafði ekki verið kortlagður þurfti** að fara í eftirfarandi aðgerðir: – Skilgreina hvaða stöður teljast til áhrifastaða á vettvangi friðar- og öryggismála – Skilgreina hvaða stöður teljast	Metið hvort með skynsamlegum hætti var skilgreint hvaða stöður teljast til áhrifastaða á vettvangi friðar- og öryggismála og hvaða stöður teljast áhrifastöður í utanríkisþjónustunni. Metið hvaða sértæku ráðstafanir voru gerðar til að leitast við að styðja	Var lista yfir áhrifastöður á vettvangi friðar- og öryggismála lokið í des. 2013? Var lista yfir áhrifastöður í íslensku utanríkisþjónustunni lokið des. 2013? Jókst hlutfall kvenna sem fá stuðning til að gegna áhrifastöðum miðað við

	<p>áhrifastöður í konur til áhrifastarfa innan karla á vettvangi utanríkisþjónustunni n Ísland alþjóðastofnana? alþjóðastofnana á skal leitast við að styðja konur Var sérstaklega leitast við tímabilinu? til áhrifastarfa innan að halda sérstaka fundi. Með hvaða hætti studdi alþjóðastofnana í Metið hvernig var leitast Ísland sérstaklega konur til við að gæta kynjajafnvægis áhrifastarfa innan meðal þáttakenda á alþjóðastofnana? fundum sem UTN tók þátt í á tímabilinu.</p>
Þátttaka (2)	<p>Taka konur frá áttakasvæðum þátt í fundum er varða öryggismál og friðaruppbyggingu sem friðaruppbyggingu sem íslenskir embættismenn skipuleggja eða sækja? (2.4) Þar sem íslenskir embættismenn og starfsmenn utanríkisþjónustunnar boða til eða taka þátt í fundum sem fjalla um friðar- og öryggismál sé þess óskað að sérstakir fundir verði haldnir með konum í áhrifastöðum og/eða fulltrúum friðar- og jafnréttissamtaka. Jafnframt skal leitast við að kynjajafnvægis sé gætt meðal íslenskra þátttakenda Þar sem íslenskir embættismenn og starfsmenn utanríkisþjónustunnar boða til eða taka þátt í fundum sem fjalla um friðar- og öryggismál sé hvatt til þess að konur sem vinna að friðar- og jafnréttismálum verði meðal þátttakenda</p>
	<p>Fjöldi funda með konum í áhrifastöðum og/eða fulltrúum friðar- og jafnréttissamtaka</p> <p>Fjöldi kvenna sem tekur þátt í fundum um friðar- og öryggismál</p> <p>Hefur kynjajafnvægis verið gætt meðal íslenskra þátttakenda? (þróun hlutfalls)</p> <p>Fjöldi funda sem sérstaklega er boðað til með konum í áhrifastöðum og/eða fulltrúum friðar- og jafnréttissamtaka.</p>
Þátttaka (2)	<p>Hefur verið aukin þátttaka kvenna frá áttakasvæðum í friðarferlum og uppbyggingarstarfi? (2.5) Við úthlutun á styrkjum til þróunarsamvinnu, mannúðar- og neyðaraðstoðar á vegum íslenskra félagasamtaka verði stutt við verkefni þar sem</p>
	<p>Skoðun á úthlutun á styrkjum til þróunarsamvinnu, mannúðar- og neyðaraðstoðar á vegum íslenskra félagasamtaka Skoðun á stuðningi við alþjóðastofnanir og/eða félagasamtök sem vinna á</p> <p>Hefur verið tekið sérstakt tillit til þessa þáttar við mat á styrkhæfi og úthlutun styrkja? Hlutfall styrkja/fjárframlaga sem fara til verkefna á vegum íslenskra félagasamtaka sem felast í að auka</p>

	<p>meginmarkmið er að auka þátttöku kvenna í friðarferlum og uppbyggingarstarfi Stuðningur við alþjóðastofnanir og/eða félagasamtök sem vinna á vettvangi að því að auka þátttöku kvenna í friðarferlum og uppbyggingarstarfi</p>	<p>vettvangi að því að auka þátttöku kvenna í friðarferlum og uppbyggingarstarfi</p>	<p>þátttöku kvenna í friðarferlum og uppbyggingarstarfi Hafa árleg framlög til verkefna sem unnin eru af félagasamtökum heimamanna eða alþjóðastofnunum og beinast að aukinni þátttöku kvenna í friðarferlum og uppbyggingarstarfi aukist? Hafa framlögin numið að lágmarki 5 m.kr. á ári? Er hlutfalli og framlögum á þessu sviði haldið til haga?</p>
<p>Fyrirbyggjandi starf, vernd, endurhæfing og aðstoð (3)</p>	<p>Hafa konur og stúlkur á átakasvæðum notið stuðnings og verndar gegn ofbeldi? (3.1) Fræðsla um 1325 og markvissar samræður við félagasamtök og stofnanir um hvernig þau geti stuðlað að öryggi og vernd kvenna og stúlkna á átakasvæðum Við úthlutun á styrkjum til þróunarsamvinnu, mannúðar- og neyðarstarfa á vegum íslenskra félagasamtaka verði stutt við verkefni þar sem meginmarkmið er að stuðla að vernd gegn kynferðislegu ofbeldi á átakasvæðum Stuðningur við alþjóðastofnanir og/eða félagasamtök heimamanna sem vinna á vettvangi að vernd og veita fórnarlömbum ofbeldis aðstoð</p>	<p>Skoðun á hvernig fræðslu um 1325 hefur verið háttað og hvort UTN hefur haldið uppi markvissum samræðum við félagasamtök og stofnanir um hvernig þau geti stuðlað að öryggi og vernd kvenna og stúlkna á átakasvæðum. Skoðun á úthlutun á styrkjum til þróunarsamvinnu, mannúðar- og neyðarstarfa á vegum íslenskra félagasamtaka Rýni í stuðning við alþjóðastofnanir og/eða félagasamtök heimamanna sem vinna á vettvangi að vernd og veita fórnarlömbum ofbeldis aðstoð</p>	<p>Var námskeið haldið fyrir félagasamtök á Íslandi tvisvar á gildistíma áætlunarinnar? Hvert var hlutfall styrkja/fjárframlaga sem fara til verkefna á vegum íslenskra félagasamtaka sem felast í vernd gegn kynferðislegu ofbeldi á átakasvæðum og/eða endurhæfingu fyrir fórnarlömb? Hver voru framlög til verkefna sem unnin eru af félagasamtökum heimamanna eða alþjóðastofnunum og beinast að vernd kvenna og aðstoð við fórnarlömb ofbeldis? (Framlögin skulu nema að lágmarki 10 m.kr. á ári að meðtöldum framlögum til sömu aðila undir lið 3.2.) Taka vinnuferlar sérstaklega tillit til áætlunarinnar?</p>
<p>Fyrirbyggjandi starf, vernd, endurhæfing og aðstoð (3)</p>	<p>Hefur verið aðgangur að faglegri aðstoð og endurhæfingu fyrir þolendur kynferðislegs ofbeldis? (3.2)</p>	<p>Rýni í fræðslu um 1325 og markvissar samræður við félagasamtök og stofnanir um hvernig þau geti veitt</p>	<p>Var námskeið haldið fyrir félagasamtök á Íslandi tvisvar á gildistíma áætlunarinnar?</p>

	Fræðsla um 1325 og markvissar samræður við félagasamtök og stofnanir um hvernig þau geti veitt faglega aðstoð til fórnarlamba kynferðislegs ofbeldis Við úthlutun á styrkjum til þróunarsamvinnu, mannúðar- og neyðaraðstoðar á vegum íslenskra félagasamtaka verði stutt við verkefni þar sem meginmarkmið er að aðstoða fórnarlömb kynferðislegs ofbeldis Stuðningur við alþjóðastofnanir og/eða félagasamtök heimamanna sem vinna á vettvangi að vernd og veita fórnarlömbum ofbeldis aðstoð	faglega aðstoð til fórnarlamba kynferðislegs ofbeldis Við úthlutun á styrkjum til þróunarsamvinnu, mannúðar- og neyðaraðstoðar á vegum íslenskra félagasamtaka verði stutt við verkefni þar sem meginmarkmið er að aðstoða fórnarlömb kynferðislegs ofbeldis Rýni á stuðningi við alþjóðastofnanir og/eða félagasamtök heimamanna sem vinna á vettvangi að vernd og veita fórnarlömbum ofbeldis aðstoð	Hvert var hlutfall styrkja/fjárframlaga (fjöldi og hlutfall) sem fara til verkefna á vegum íslenskra félagasamtaka sem felast í vernd gegn kynferðislegu ofbeldi á átakasvæðum og/eða endurhæfingu fyrir fórnarlömb? Hver voru framlög til verkefna sem unnin eru af félagasamtökum heimamanna eða alþjóðastofnunum og beinast að vernd kvenna og aðstoð við fórnarlömb ofbeldis? Numu framlögin að lágmarki 10 m.kr. á ári (að meðtöldum framlögum til sömu aðila undir lið 3.2.)?
Fyrirbyggjandi starf, vernd, endurhæfing og aðstoð (3)	Að aðstoða fórnarlömb mansals á Íslandi (3.3) Að framfylgja aðgerðaáætlun Íslands gegn mansali	Aðgerðaáætlun um mansal	Skoðun og mat á framkvæmd í samhengi 1325
Grunnþættir*	Úttektarspurningar	Aðgerðir - gagnasöfnun og aðferðir	Greiningar, viðmið og mælikvarðar
Skilvirkni (e. efficiency)⁶⁴			
Hafa fjármunir og mannauður verið nýttur til árangurs?	Hve miklum fjármunum hefur verið eytt í málaflokkinn yfir tímabilið?	Kostnaðartölur frá UTN	Samanburður við erlendar áætlanir Kostnaðarmat, eru útgjöld umfram það sem eðlilegt telst?
	Hefur ráðdeildar verið gætt í útgjöldum?	Kostnaðartölur frá UTN	Eru útgjöld innan skynsamlegra marka? – samanburður við nágrannalöndin Var kostnaði vegna námskeiða fyrir

⁶⁴ Skilvirkni (efficiency) lýsir sambandi aðfanga (þess sem varið er til rekstrar, hvort heldur fjármuna, vinnuframlags eða varnings) og afurða (þess sem reksturinn skilar sem vörur eða þjónusta). Við mat á skilvirkni er kannað hversu vel aðföng eru nýtt, það er hvort framleiðni eða afköst séu ásættanleg. Oft er þá miðað við starfsemi sambærilegs aðila.

			félagasamtök á Íslandi haldin tvisvar á gildistíma áætlunarinnar og voru þau innan kostnaðarmarka? Var kostnaði vegna fræðslu starfsfólks og útsendra starfsmanna haldið innan kostnaðarmarka?
	Var markmiðum náð tímanlega?	Tímaviðmið í áætluninni.	Var markmiðum náð innan tímamarka?
	Var áætlunin framkvæmd á skilvirkasta máta ef miðað er við sambærilegar áætlanir erlendis?	Kostnaður v/ landsáætlana í samanburðarlöndum	Eru útgjöld Íslands innan skynsamlegra marka ef að miðað er við landsáætlanir samanburðarlandanna?
Samstarf og samráð (4)	Hefur verið haft samráð við aðila sem hafa reynslu og þekkingu af starfi á vettvangi átaka og af reynslu kvenna sem unnið hafa að friðarstarfi og búið við ofbeldi stríðandi aðila? (4.1)	Samráðshópur stofnaður á Íslandi um málefni 1325 Verklýsing samráðshóps Árlegur fundur samráðshóps Ályktanir og tillögur samráðshóps	Hefur samráðshópurinn verið stofnaður, hefur hann fundað og eru til ályktanir og tillögur? Ef svo er, hefur þeim verið hrint í framkvæmd? Hefur samráðið borið sýnilegan árangur?
Samstarf og samráð (4)	Þekkja fagráðuneyti, stofnanir og félagasamtök sem hafa með málaflokkinn að gera, til ályktunar 1325? (4.2)	Hefur ályktun 1325 og framkvæmdaáætlun Íslands verið kynnt fagráðuneytum, stofnunum og félagasamtökum sem koma að framkvæmd ályktana um konur, frið og öryggi?	Fjöldi kynninga Námskeið haldið fyrir félagasamtök á Íslandi tvisvar á gildistíma áætlunarinnar. Sjá lið 3.1. Hve miklum björgum hefur verið veitt til fræðslu og kynninga?
Samstarf og samráð (4)	Hefur almenningur aukna þekkingu á ályktun 1325? (4.3)	Opið málþing, með þátttöku erlendra sérfræðinga, haldið um ályktun 1325 Kostnaður: 2 m.kr. per málþing	Var haldið opið málþing tvisvar á gildistíma áætlunarinnar? Var kostnaður innan marka? Samræmdust málþingin markmiðum áætlunarinnar?
Samstarf og samráð (4)	Hefur verið samvinna og samráð við Norðurlönd þannig að samlegðaráhrif hafa náðst við framkvæmd áætlunarinnar? (4.4) Á gildistíma framkvæmdaáætlunarinnar verði leitað eftir þátttöku í	Hvernig hefur samstarfi við Norðurlönd um 1325 verið háttað? Hefur verið leitað eftir þátttöku í sameiginlegri fræðslu s.s. við norræn fræðslusetur; eftirliti, úttektum og mati	Hefur verið virk þátttaka í samstarfi Norðurlanda um 1325 og hver er kostnaður þar að lútandi? Kortlagning á mögulegu norrænu samstarfi – var því lokið des. 2013? Hefur samstarf verið hafið

	sameiginlegri fræðslu s.s. við norræn fræðslusetur; eftirliti, úttektum og mati (gagnkvæmu og sameiginlegu); rannsóknnum; sameiginlegum verkefnum á vettvangi og samstilltum aðgerðum á alþjóðavettvangi	(gagnkvæmu og sameiginlegu); rannsóknnum; sameiginlegum verkefnum á vettvangi og samstilltum aðgerðum á alþjóðavettvangi?	og við a.m.k. einn norrænan aðila?
Grunnþættir*	Úttektarspurningar	Aðgerðir - gagnasöfnun og aðferðir	Greiningar, viðmið og mælikvarðar
Áhrif (e. impact)			
Hefur áætlunin haft jákvæð og/eða neikvæð, áætlaðar eða ófyrirsjáanlegar afleiðingar til lengri tíma?	Hvaða áhrif hefur áætlunin haft (starfsfólk, hagsmunaaðilar (stakeholder), haghafar (beneficiaries), stefna)?	Telur starfsfólk að áætlunin hafi haft áhrif á skilning þess á málaflokknum og starf þess? Eru vísbendingar í þá átt að starf Íslands hafi afleiðingar fyrir haghafa af starfi Íslands? Hefur áætlunin haft áhrif á stefnu Íslands á tímabilinu?	Starfsfólk telur að áætlunin hafi haft áhrif Vísbendingar er að finna að haghafar hafi notið góðs af starfi Íslands. Áætlunin hefur haft marktæk áhrif á stefnu Íslands og starf UTN á tímabilinu
	Hefur áætlunin haft raunverulegar breytingar í för með sér fyrir haghafa (beneficiary)?	Er mögulegt að sýna fram á að breytingar hafi átt sér stað fyrir haghafa?	Marktækar breytingar hafa átt sér stað fyrir haghafa
	Hvað margir einstaklingar hafa notið góðs af áætluninni?	Viðtöl, rituð gögn	Fjöldi einstaklinga sem hafa notið góðs af áætluninni (óraunhæft að ætla að niðurstaða fái úr þessum þætti)
Grunnþættir	Úttektarspurningar	Aðgerðir - gagnasöfnun og aðferðir	Greiningar, viðmið og mælikvarðar
Sjálfbærni (e. sustainability)			
Gætir áhrifa vegna áætlunarinnar eftir að henni lýkur?	Eru áhrif vegna einstakra framkvæmdaþátta varanleg?	Viðtöl, mat viðmælenda, starfsfólks og sérfræðinga	Viðmælendur telja áhrifin varanleg
	Hverjir eru helstu þættir sem höfðu áhrif á varanlegan árangur áætlunarinnar, eða skort þar á?	Viðtöl, mat viðmælenda, starfsfólks og sérfræðinga	Helstu þættir dregnir upp, og lagt mat á hvort að þeir teljast vera varanlegur árangur

VIÐAUKI III – LISTI YFIR VIÐMÆLENDUR ÚTTEKTAR

Starfssvið	Skrifstofa
Sendiráðunautur	Próunarsamvinnuskrifstofa
Sérfræðingur	Alþjóða- og öryggisskrifstofa
Sérfræðingur	Próunarsamvinnuskrifstofa
Sendiráðunautur	Alþjóða- og öryggisskrifstofa
Sérfræðingur	Próunarsamvinna
Sendiherra	Fastafulltrúi
Sérfræðingur	Alþjóða- og öryggisskrifstofa
Sendiherra	Fastafulltrúi
Sérfræðingur	Tvíhliða þróunarsamvinna
Sendiherra	Fastafulltrúi
Sendiherra	Fastafulltrúi
Skrifstofustjóri	Alþjóða- og öryggisskrifstofa
Sérfræðingur	Tvíhliða þróunarsamvinna
Friðargæsluliði,	Friðargæsluliði á vettvangi
Samráðshópi	Samráðshópi, sér um fræðslu fyrir UN Women á Íslandi
Friðargæsluliði	Fyrirv. friðargæsluliði
Friðargæsluliði	Fyrirv. friðargæsluliði
Friðargæsluliði	Friðargæsluliði á vettvangi
Friðargæsluliði	Friðargæsluliði á vettvangi
Sérfræðingur	Samráðshópi
Sérfræðingur	Samráðshópi

