

# ÚTTEKT Á LANDSÁÆTLUN ÍSLANDS UM KONUR, FRÍÐ OG ÖRYGGI

# 2018-2022



ALÞJÓÐAMÁLASTOFNUN  
HÁSKÓLI ÍSLANDS

Úttekt á landsáætlun Íslands um konur, frið og öryggi, 2018-2022  
Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands 2021



Stjórnarráð Íslands  
Utanríkisráðuneytið



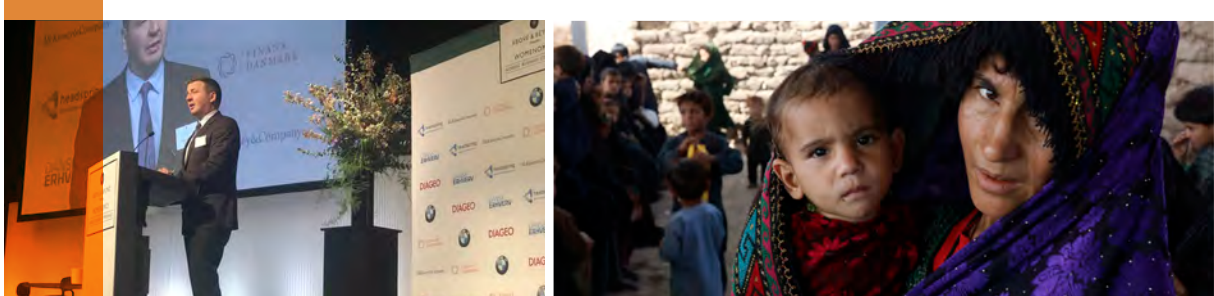
ALÞJÓÐAMÁLASTOFNUN  
HÁSKÓLI ÍSLANDS



# Efnisyfirlit

<b>1. Inngangur</b>	<b>4</b>
<b>2. Samantekt</b>	<b>5</b>
Abstract	7
<b>3. Markmið</b>	<b>9</b>
<b>4. Þættir sem gætu haft áhrif á úttektina</b>	<b>10</b>
<b>5. Niðurstöður úttektar</b>	<b>11</b>
5.1. Fræðsla og málsvarastarf	11
5.2. Þátttaka	14
5.3. Fyrirbyggjandi starf, vernd, aðstoð og endurhæfing	17
5.4. Samstarf og samráð	20
5.5. Ábyrgð, eftirlit og mat á árangri	22
<b>6. Samanburður á landsáætlun Íslands við landsáætlanir Danmerkur, Svíþjóðar, Noregs og Finnlands</b>	<b>23</b>
<b>7. Tillögur og ábendingar fyrir landsáætlun Íslands um konur, frið og öryggi, 2022-2026</b>	<b>25</b>
7.1. Verklýsing, skilgreiningar og verkaskipting	25
7.2. Fjármagn	25
7.3. Samþætting á milli stofnana og ráðuneyta og samráð við félagasamtök og aðila erlendis	26
7.4. Stofnanaminni	26
7.5. Fræðsla og málsvarastarf	26
7.6. Þátttaka	27
7.7. Fyrirbyggjandi starf, vernd, aðstoð og endurhæfing	27
7.8. Samstarf og samráð	28
7.9. Ábyrgð, eftirlit og mat á árangri	28
<b>8. Lokaorð og heildrænar ábendingar</b>	<b>29</b>

# 1 Inngangur



Ísland var meðal fyrstu aðildarríkja Sameinuðu þjóðanna til að setja sér aðgerðaáætlun um ályktun 1325 um konur, frið og öryggi árið 2008. Síðan þá hafa íslensk stjórnvöld verið öflugur málsvari ályktunarinnar á alþjóðavettvangi. Þriðja landsáætlun Íslands tók gildi árið 2018 og gildir til loka árs 2022. Í henni var meðal annars stefnt að því að efla fræðslu um ályktunina og samræma aðgerðir innanlands sem stuðla að valdeflingu og auknu öryggi kvenna á Íslandi og í alþjóðasamfélaginu.

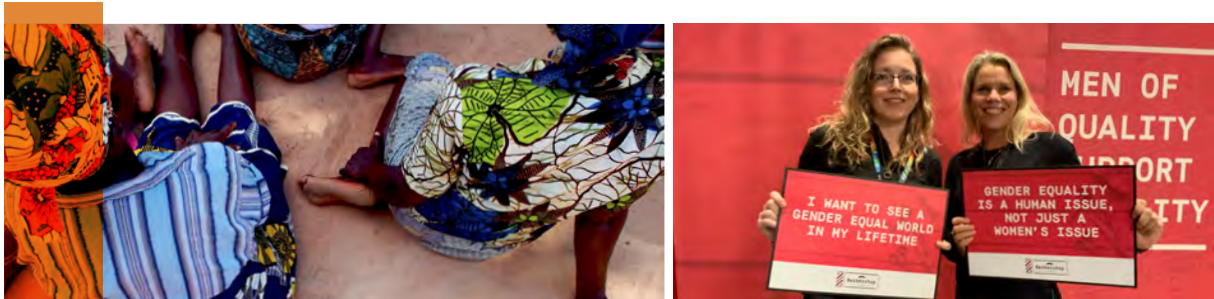
Haustið 2021 fól utanríkisráðuneyti Íslands Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands að gera úttekt á framkvæmd og skilvirkni þessarar þriðju landsáætlunar Íslands um ályktun 1325 um konur, frið og öryggi. Úttektin var unnin frá 19. október til 20. desember 2021. Markmið úttektarinnar, samkvæmt verklýsingu utanríkisráðuneytisins, var að meta árangur landsáætlunar Íslands út frá því sem hefur áunnist þegar litið er til afurða landsáætlunarinnar. Í úttektinni var lögð áhersla á að meta hverju hefur verið hrint í framkvæmd og árangur aðgerða en erfiðara reyndist að meta áhrif þeirra. Út frá matinu var leitast við að setja fram ábendingar um hvað betur mætti fara í starfi Íslands í málaflokknum og leggja fram tillögur sem nota má til grundvallar við mótnun nýrrar landsáætlunar. Þá var einnig lagt upp með að hafa úttektina eins skýra og hnitmiðaða og kostur var á.

Úttektin byggir á raungögnum um starf Íslands á sviði ályktunar 1325 og 20 hálfmótuðum viðtölum við starfsfólk og sérfræðinga á sviðinu ásamt greiningu á landsáætlunum þeirra ríkja sem Ísland ber sig helst saman við. Upplýsingar bárust frá utanríkisráðuneyti, dómsmálaráðuneyti, menntamálaráðuneyti, heilbrigðisráðuneyti, forsætisráðuneyti, félagsmálaráðuneyti, embætti ríkislögreglustjóra og Landhelgisgæslunni, landsskrifstofum UN Women og UNICEF á Íslandi, Útlendingastofnun, Rauða krossinum og Jafnréttisskóla GRÓ, bæði skriflega og í gegnum styttri viðtöl. Að auki var stuðst við ýmsar skýrslur, opinberar upplýsingar og gögn, eins og fram kemur í heimildaskrá. Ekki er vísað beint í viðtöl við einstaklinga heldur í viðmælendur almennt.

Snæfríður Grímsdóttir, sérfræðingur í átaka-, öryggis- og þróunarfræðum vann úttektina í samstarfi við Auði Birnu Stefánsdóttur og Auði Örlýgsdóttur, verkefnastjóra Alþjóðamálastofnunar. Sérstakir ráðgjafar við gerð úttektar voru Silja Bára Ómarsdóttir, prófessor í alþjóðasamskiptum og Helga Þóroldsdóttir, sérfræðingur í friðarfræðum. Þá vann Ríkey Pöll Jóhannesdóttir, starfsmaður á Alþjóðamálastofnun, einnig mikilvæga grunnvinnu við samanburðargreiningu á landsáætlunum Norðurlandanna.

Alþjóðamálastofnun þakkar öllum þeim viðmælendum sem veittu viðtöl og góðar ábendingar við gerð úttektarinnar.

## 2 Samantekt



Í landsáætlun Íslands um konur, frið og öryggi er lögð áhersla á að efla samstarf innanlands á milli stofnana, ráðuneyta og félagasamtaka sem vinna að verkefnum tengdum ályktun 1325. Lagt var upp með 30 aðgerðir í landsáætluninni til að ná settum markmiðum innan fjögurra málefnasviða; 1) fræðsla og málsvarastarf, 2) þátttaka, 3) fyrirbyggjandi starf, vernd, aðstoð og endurhæfing og 4) samstarf og samráð. Ábyrgð á framkvæmd þeirra dreifist á mismunandi skrifstofur innan utanríkisráðuneytisins en aðrir framkvæmdaraðilar eru félagsmálaráðuneytið, dómismálaráðuneytið og undirstofnanir þeirra, þ.e. Vinnumálastofnun og Útlendingastofnun, auk Jafnréttisskólans GRÓ GEST.

Framkvæmd áætlunarinnar er því margþætt og aðkoma margra ólíkra aðila nauðsynleg þó meginþunginn liggir hjá stýrihópi 1325 í utanríkisráðuneytinu sem er í forsvari fyrir landsáætlun Íslands um konur, frið og öryggi. Landsáætlunin er ekki eingöngu áætlun utanríkisráðuneytisins um hvernig Ísland eigi að vinna að framgangi ályktunar 1325 innanlands og utan, heldur íslenskra stjórnvalda almennt í samvinnu við aðrar stofnanir og félagasamtök. Því er mikilvægt að viðeigandi aðilar séu með í gerð landsáætlunar frá upphafi. Eins er mikilvægt að samráðið haldist virkt yfir það tímabil sem landsáætlunin nær til svo tryggja megi framkvæmd hennar með sem bestum hætti.

Helstu niðurstöður og tillögur úttektar þegar kemur að **1) fræðslu og málsvarastarfi** eru að enn er verk að vinna svo tryggja megi að allir lykilaðilar á Íslandi hljóti fræðslu um ályktun 1325 sem er forsenda þess að hægt sé að vinna að framgangi ályktunarinnar á markvissan hátt. Lögð var áhersla á að farið yrði í þverfaglega vinnu innan stjórnáætlunarinnar til að efla samstöðu um framgang ályktunar 1325. Einn af grunnþáttunum í þeirri vinnu er kortlagning lykilaðila en hún er jafnframt helsta forsenda þess að hámarka samlegð. Grunnvinna við kortlagninguna er hafin en mikilvægt er að ljúka henni fyrir næstu landsáætlun. Til að gera fræðslu aðgengilega og hagkvæma er lagt til að útbúið sé netnámskeið sem starfsfólk ráðuneyta og aðrir haghafar geta nýtt sér óháð staðsetningu. Ísland er sterkur málsvari kynjajafnréttis á alþjóðavettvangi og hefur unnið ötullega að málefnum 1325 á tímabili landsáætlunarinnar.<sup>1</sup> Ef tryggja á samræmi á stefnu Íslands í málaflokknum út frá ályktun 1325 til framtíðar er mikilvægt að setja fram skýr markmið og að hlutverk þeirra aðila sem koma að

<sup>1</sup> Sjá til dæmis Forsætisráðuneytið, „Ísland áfram í efsta sæti á lista Alþjóðæfnaðagsráðsins um kynjajafnrétti“, 17. desember 2019, vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/12/17/Island-af-efsta-saeti-a-lista-Althjodaefnahagsradsins-um-kynjajafnretti/>; og Utanríkisráðuneytið, „Kynjajafnrétti, jafnrétti kynjanna og valdeflingu kvenna“, vefslóð: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/utanrikismal/throunarsamvinna/thverlaeg-malefni/kynjajafnretti/>

framkvæmd hennar séu skilgreind með skýrum hætti. Þegar kemur að því að auka **2) þátttöku** og áhrif kvenna á öllum stigum í friðar- og uppbyggingarstarfi hefur Ísland lagt sitt af mörkum með vandaðri fræðslu fyrir konur og karla frá átakasvæðum í gegnum Jafnréttisskólann GRÓ GEST. Ísland hefur tekið virkan þátt í tengslanetinu *Nordic Women Mediators* (NWM) en mikilvægt er að skýra betur markmið Íslands með þátttöku í tengslanetinu og með hvaða hætti íslensk stjórnvöld geti beitt sér fyrir því að konur verði í auknum mæli þátttakendur í friðarstarfi og friðarsamningum í sínum heimalöndum. Auk þess voru sett fram metnaðarfull markmið um að manna stöður sérfræðinga í jafnréttismálum innan alþjóðastofnana en mikilvægt er að slík markmið séu raunhæf og taki mið af framboði á slíkum stöðugildum. Ísland hefur unnið að **3) fyrirbyggjandi starfi, vernd, aðstoð og endurhæfingu** erlendis og innanlands. Ísland styrkir fjölmörg verkefni UN Women og UNICEF sem tengjast ályktun 1325 á átakasvæðum en mikilvægt er að skilgreina frekar hvernig Ísland ætlar að meta árangur þessara verkefna. Að auki styrkir Ísland fleiri alþjóðlegar stofnanir sem áherslu mætti leggja á í næstu áætlun, eins og Mannfjöldasjóð Sameinuðu þjóðanna, *The United Nations Population Fund* (UNFPA). Lagt var upp með að veita konum, sem leitað hafa hælís og fengið vernd hér á landi, upplýsingar varðandi úrræði sem eru í boði til aðstoðar og endurhæfingar vegna kynferðisofbeldis og/eða kynbundins ofbeldis. Fræðsla hefur verið þróuð fyrir fólk sem hlotið hefur vernd<sup>2</sup> en hluti af henni snýr að úrræðum sem eru í boði fyrir konur sem orðið hafa fyrir kynferðisofbeldi og/eða kynbundnu ofbeldi. Þó er óvíst hvort sú fræðsla skili sér sem skyldi þar sem hún fer fram í blönduðum hópum og er hluti af almennri fræðslu. Til að tryggja að fræðslan nýtist sem best væri betra að hún væri markvissari og færi fram í kynskiptum hópum. Konum sem sækja um alþjóðlega vernd hér á landi er ekki afhent fræðsluefni eins og gert var ráð fyrir í landsáætlun en þær eru upplýstar munnlega um úrræði við skýrslutöku í umsóknarferli fyrir vernd.<sup>3</sup> Ef tryggja á endurhæfingu er lagt til að samráð sé haft við lykilaðila og konurnar sjálfar um hvernig best væri að standa að upplýsingagjöf og endurhæfingu. Mikil vinna hefur farið fram við innleiðingu Istanbúl-samningsins, sem er samningur Evrópuráðsins um forvarnir og baráttu gegn ofbeldi á konum og heimilisofbeldi, en þó kemur fyrir að konur njóti ekki réttar síns samkvæmt samningnum.<sup>4</sup> Samkvæmt upplýsingum og skýrslum frá dómsmálaráðuneytinu um mat á árangri virðist vinna gegn mansali hafa tekist vel. Mikilvægt er þó að efla samráð á milli fagaðila við undirbúning næstu landsáætlunar til að skilgreina hlutverk og ábyrgðarsvið framkvæmdaraðila og eftirfylgni verkefna. Þegar kemur að **4) samstarfi og samráði innanlands** stóð meðal annars til að virkja samráðshóp borgarasamtaka sem hafði starfað áður undir forystu landsskrifstofu UN Women á Íslandi. Það var hins vegar ekki gert. Ef tryggja á samráð og samstarf innanlands er mikilvægt að setja á fót slíkan hóp, greina hvaða samtök eigi að vera í honum, skilgreina verksvið hvers og eins og sjá til þess að hópurinn haldist virkur. Þá átti stýrihópur 1325 að skila framvinduskýrslum með upplýsingum um framgang þeirra málefna sem vinna átti markvisst að í landsáætlun en skýrslurnar hafa ekki verið skrifaðar og endurmat á landsáætlun fór ekki fram árið 2020 eins og upphaflega stóð til.

2 Upplýsingar frá félagsmálaráðuneytinu, 22. nóvember 2021, Reykjavík.

3 Upplýsingar frá Útlendingastofnun, 15. nóvember 2021, Reykjavík.

4 Munnleg heimild, nóvember 2021, Reykjavík.

## Abstract

Iceland's current National Action Plan (NAP) emphasizes the importance of cooperation between different ministries, institutions and civil society organizations that work within the area of topics stipulated under United Nations Security Council Resolution (UNSCR) 1325 on women, peace and security (hereafter UNSCR 1325). The Icelandic NAP is organized into four different main themes, i.e.; (1) education and advocacy, (2) participation, (3) prevention, protection, assistance and rehabilitation, and (4) cooperation and consultation. The NAP consists of 30 different actions to achieve the goals within the four main themes. The responsibility for fulfilling these action points is shared between offices within the Ministry for Foreign Affairs, the Ministry for Social Affairs, the Ministry of Justice and its sub-organizations, i.e. the Directorate of Labour and the Directorate of Immigration, as well as the Gender Equality Studies and Training Programme under the auspices of UNESCO (GRÓ-GEST).

The NAP touches upon different sectors of society which makes cooperation between various ministries and institutions crucial even though the main responsibility of its implementation lies with the 1325 Task Force at the Ministry for Foreign Affairs. It should be emphasized that the NAP is not an action plan for the Icelandic Ministry for Foreign Affairs alone, but rather, it is a national strategy that outlines the Icelandic government's approach and goals when it comes to UNSCR 1325 in cooperation with relevant institutions and civil society organizations. Therefore, it is important that relevant key actors are involved in developing the NAP from the very beginning, since emphasis is placed on wide-reaching cooperation within society to formulate actions that will create progress on resolution 1325. This cooperation must furthermore remain active throughout the action plan's period to ensure its successful implementation.

The evaluation of the Icelandic NAP of 2018-2022 produced the following results: There are still several action points that need to be fulfilled under the category of **(1) Education and advocacy**, to ensure that key actors receive education on UNSCR 1325, which is the foundation for ensuring progress on UNSCR 1325. A vital action in that regard is the mapping of key actors in the field, which has not yet been finished. The mapping of key actors needs to continue in order to raise awareness of UNSCR 1325 and ensure its implementation. Online courses would serve as a good tool to ensure that ministry staff and other stakeholders receive the required education on UNSCR 1325 regardless of their location. Iceland is a strong advocate for gender equality internationally, and has been active in working towards progress on UNSCR 1325 during the implementation period of the current NAP. However, if Iceland aims to ensure cooperation and mainstreaming within the public administration on UNSCR 1325, goals must be articulated clearly and the responsibilities of each actor defined in a manner that leaves no ambiguities for implementation. When it comes to increasing the **(2) participation** of women at all levels of peacebuilding and peace processes, Iceland has contributed with a training programme for women and men from conflicted areas via GRÓ GEST, Gender Equality Studies & Training Programme under the auspices of UNESCO. Iceland has also been active within the Nordic Women Mediators (NWM) network but Iceland must define what it wants to gain from the participation and develop a strategy on how Iceland can become a strong advocate within the network so that more women will be party to peace processes and peacebuilding in their own country. Another objective of the NAP is to second experts to work within international organizations on gender equality but such objectives must be planned in a decision-making framework within the mandate of the Icelandic government. Iceland has worked towards **(3) prevention, protection, assistance and rehabilitation** both internationally and domestically. Iceland supports UN Women and UNICEF projects related to UNSCR 1325 within conflict zones financially, however it is important to consider how Iceland defines the concept of UNSCR 1325, and thus its objectives, in order to evaluate the success of the projects.

Additionally, Iceland currently supports other organizations where emphasis is also warranted, such as the United Nations Population Fund (UNFPA). One of the goals of the NAP is to provide information regarding measures of rehabilitation and assistance following sexual and gender-based violence to all women that have sought and/or have been granted asylum in Iceland. The Directorate of Labour has developed community education material for adult immigrants where information on different measures of rehabilitation and assistance is covered among other topics. However, the presentation is carried out in a mixed group, with both men and women participating, and it is therefore difficult to assess whether the information is adequately conveyed to the women present. Women who seek asylum in Iceland only receive this information orally in interviews connected with the asylum process. It is suggested that relevant key actors, including the women themselves, be consulted on how best to deliver this information effectively. If Iceland wishes to ensure rehabilitation to women in need, it is important to engage with key actors within the field, i.e. people working first-hand with this group of women, and the women themselves. The Istanbul Convention has been ratified and the implementation is progressing. However, interviews for this evaluation revealed that there are still cases where women do not enjoy their rights under the Convention. Work on organizing actions against human trafficking in Iceland has also progressed considerably. However, it is important to increase consultation between relevant actors in this field during the early stages of writing the next NAP to define the role and responsibility of key actors, and monitor progress. The 1325 Task Force has, however, not followed up on the progress on these issues. Information regarding this progress has subsequently not been published in the NAP progress reports as was originally intended. When it comes to domestic **(4) cooperation and consultation**, the objective was to activate a Consultation group for Civil-Government coordination. The group has not been activated. To ensure the participation of civil society organizations domestically, it is important to establish such a coordination group, define its mandate, and what actors should be included. Finally, according to the NAP, the 1325 Task Force should have called after information on the progress of all the action points from relevant key actors and written a progress report for the NAP, but such reports were never written. Mid-term evaluation of the NAP in 2020 was not conducted as originally intended.



### 3 Markmið



Markmið úttektarinnar er að meta árangur af landsáætlun Íslands um konur, frið og öryggi fyrir árin 2018 til 2022 og setja fram tillögur sem leggja má til grundvallar vinnu við nýja landsáætlun íslenskra stjórnvalda.

Árangur er metinn út frá eftirfarandi úttektarspurningum:

1

Eru aðgerðir skilgreindar og framkvæmdar í samræmi við stefnu stjórnvalda og eftir þörfum Íslands?

2

Hvað af því sem átti að ná fram, tókst (eða mun takast á tímabilinu) og hvað tókst ekki?

3

Hversu vel samræmast aðgerðir öðrum viðfangsefnum á málefnasviðinu og hvernig má hámarka samlegð?

## 4 Þættir sem gætu haft áhrif á úttektina

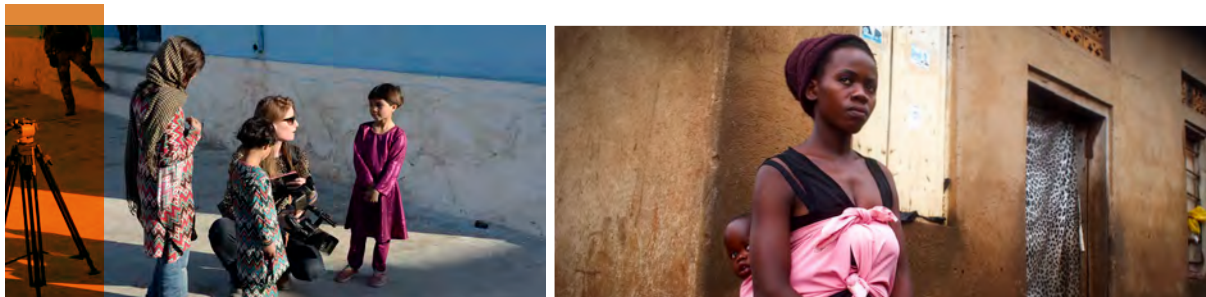


Úttekt þessi er óháð ytri úttekt. Þess má þó geta að úttektaraðili, Alþjóðamálastofnun Háskóla Íslands, er með samstarfssamning við utanríkisráðuneytið frá 20. desember 2018 þar sem meðal annars er tilgreint að stofnunin framkvæmi stuttar greiningar í samráði við ráðuneytið. Að auki getur ráðuneytið leitað til Alþjóðamálastofnunar um úttektir á afmörkuðum málefnum tengdum utanríkis- og alþjóðamálum eftir því sem nauðsyn krefur og svigrúm stofnunarinnar leyfir. Þessi úttekt fellur undir þennan samning að hluta til. Fæst gögn sem notuð voru í þessa úttekt eru opinber og því þurfti úttektaraðili að nálgast þau hjá viðeigandi aðila. Það tók stundum langan tíma og taka ber fram að tímarammi úttektarinnar var afar knappur. Þá sáu ekki allir sér fært að veita viðtal innan þess tímaramma sem úttektaraðila var settur og í sumum tilvikum bárust engin svör. Þegar leið á úttektina kom einnig í ljós að tiltekna upplýsingar sem nýta átti til að meta landsáætlunin lágu ekki fyrir eða höfðu ekki verið teknar saman. Því var ekki hægt að draga fullnægjandi ályktanir um ákveðna þætti landsáætlunarinnar.

Í viðtölum kom einnig fram að viðmælendur, þar með talið þau sem komu að mótun landsáætlunarinnar, höfðu mismunandi skilning á ályktun 1325. Viðmælendur túlkuðu ályktunina ýmist á þá leið að hún taki til hugmynda um jafnréttismál almennt, þ.e. að kynjajafnrétti stuðli að öryggi kvenna í víðum skilningi og sé forsenda þess að friður ríki innan ríkja. Aðrir töldu að ályktunin næði eingöngu til framgöngu kvenna í friðar- og öryggismálum og þeirra aðgerða sem stuðla að öruggu samfélagi fyrir konur sem áður hafa búið við átök eða búa á átakasvæði. Þessi ólíka túlkun viðmælenda á ályktun 1325 gerði það að verkum að erfitt reyndist að meta árangur af einstaka aðgerðarliðum þar sem þetta átti við. Einnig má taka fram að orðalag í landsáætlun er oft óskýrt og frammistöðuvísar ónákvæmir sem getur haft áhrif á greiningu.

Þegar kemur að framkvæmd áætlunarinnar skal tekið fram að heimsfaraldurinn hefur haft einhver áhrif á framfylgd áætlunarinnar en í viðtölum kom meðal annars fram að í upphafi faraldurs hafi allt starfsfólk utanríkisþjónustunnar þurft að leggjast á eitt við að vinna að borgaraþjónustu sem gerði það að verkum að önnur verkefni sátu á hakanum. Einnig ber að taka fram að áætlunin gildir til loka árs 2022 og því ár til stefnu til að framkvæma aðgerðir áætlunarinnar sem ekki hefur verið ráðist í.

## 5 Niðurstöður úttektar



### 5.1. Fræðsla og málsvarastarf

Þekking lykilaðila á efni ályktunar 1325 er grunnforsenda þess að hægt sé að vinna að framgangi markmiða ályktunarinnar innanlands sem og á alþjóðavettvangi. Markmið áætlunarinnar var því að efla fræðslu innan stjórnsýslunnar og tryggja að lykilaðilar hefðu greiðan aðgang að samræmdum upplýsingum og verkfærum til þess að vinna að ályktuninni.

#### Afurð 1.1

Lagt var upp með að skilgreina lykilaðila sem tengjast málaflokki um konur, frið og öryggi innan stjórnsýslunnar og viðeigandi stofnana. Einnig átti að útbúa lista yfir þá aðila sem vinna að tilteknum málefnum tengdum ályktuninni og skilgreina áhrifastöður þeirra. Slík kortlagning auðveldar samþættingu og eftirfylgni með aðgerðum landsáætlunarinnar. Sendar voru fyrirspurnir á lykilaðila (fagráðuneyti og viðeigandi félagasamtök) og spurst fyrir um hvort viðkomandi hafi verið í samskiptum við utanríkisráðuneytið varðandi kortlagningu á tengiliðum, hvort viðkomandi hafi hlotið fræðslu og hvaða tengiliður hafi verið skipaður. Við greiningu kom í ljós að kortlagning hafði ekki átt sér stað og ekki var búið að útnefna lykilaðila. Í viðtölum við lykilaðila innan utanríkisráðuneytisins kom fram að kortlagning hófst stuttu eftir útgáfu landsáætlunar en að hún hafi ekki verið fullunnin. Samkvæmt viðmælanda hafði þetta keðjuverkandi áhrif á framkvæmd og eftirfylgni með öðrum aðgerðum áætlunarinnar.

#### Afurð 1.2.

Eitt af meginmarkmiðum með kortlagningunni var að tryggja lykilaðilum viðeigandi fræðslu um ályktun 1325. Mikilvægt er að fræðsla fari fram til þess að hún skili sér með beinum hætti inn í störf lykilaðila. Til þess að meta hvort slík fræðsla hafi farið fram voru tekin viðtöl við lykilaðila og fyrirspurnir sendar til samstarfsaðila. Jafnframt var kallað eftir upplýsingum frá utanríkisráðuneyti varðandi fræðsluáætlun um 1325 fyrir starfsfólk utanríkisráðuneytisins, þar með talið nýliða, friðargæsluliða og sérfræðinga sem sinna mannúðarstörfum. Úttektaraðila bárust ekki upplýsingar um hvernig staðið er að þessari fræðslu. Hins vegar bárust upplýsingar úr könnun sem lögð var fyrir starfsfólk utanríkisráðuneytis um þekkingu þeirra á kynjajafnrétti almennt, og þar með talið ályktun 1325. Af 54 þátttakendum voru 14 sem töldu sig þekkja ályktunina mjög vel og 18 frekar vel. Eingöngu fjögur sögðust ekki kannast við ályktunina eða hafa takmarkaða þekkingu á henni.<sup>5</sup> Viðmælendur höfðu þó mörg hver ekki hlotið sérstaka fræðslu um málaflokkinn og dæmi voru um að samstarfsaðilar utan utanríkisráðuneytisins vissu ekki hvað fælist í ályktuninni og að til væri sérstök landsáætlun um konur, frið og öryggi.

5 Maskína, „Gender Capacity Survey Results“, Ministry for Foreign Affairs of Iceland, glæra nr. 25, 28 October – 19 November 2021, Reykjavík.

Samkvæmt viðmælendum og upplýsingum frá utanríkisráðuneyti<sup>6</sup> er það í höndum landsskrifstofu UN Women á Íslandi að sjá um fræðslu um konur, frið og öryggi fyrir starfsfólk ráðuneytisins og útsenda fulltrúa innan Atlantshafsbandalagsins og Sameinuðu þjóðanna. Samningur þess efnis var í gildi á tímabili síðustu landsáætlunar en rann út árið 2020 og var ekki framlengdur. Engin fræðsla fór því fram af hálfu landsskrifstofu UN Women á Íslandi á síðari hluta tímabils nágildandi landsáætlunar. Þá hefur landsskrifstofa UN Women á Íslandi ekki veitt starfsfólki utanríkisráðuneytis almenna fræðslu um jafnréttismál og konur, frið og öryggi síðan árið 2017. Enn er þó tími til að koma fræðslu í fastar skorður áður en tímabili þessarar landsáætlunar lýkur.

### Afurð 1.3.

Lögð var áhersla á að starfslýsingar og samstarfsáætlanir Íslands á tímabili áætlunarinnar innihéldu upplýsingar um hvernig vinna mætti markvisst að framgangi ályktunar 1325 um konur, frið og öryggi. Auk þess var stefnt að því að athuga hvort taka mætti tillit til ályktunarinnar í formennskuáætlunum Íslands á tímabili áætlunarinnar. Samkvæmt landsáætlun er hér átt við störf Íslands í þróunarsamvinnu og á sviði mannúðarmála, í öryggis- og varnarmálum og í formennskuáætlunum Íslands.

Þegar kemur að aðgerða- og samstarfsáætlunum Íslands í þróunarsamvinnu á sviði mannúðarmála er afar mikilvægt að raunhæfur mælikvarði á árangri sé fyrir hendi. Í landsáætlun er tekið fram að allar aðgerða- og samstarfsáætlanir Íslands í þróunarsamvinnu á sviði mannúðarmála á tímabili áætlunarinnar skuli taka fram hvernig unnið verði að framgangi ályktunar 1325. Erfitt getur reynst að uppfylla þetta markmið þar sem þessi skilyrði eru oft ekki á valdsviði íslenskra stjórnvalda sem styrkja verkefnið fjárhagslega en hafa minna um framkvæmd þess að segja, jafnvel þó að almennt séu ákvæði um framgang kynjajafnréttis orðin stöðluð í verkefnalýsingum samkvæmt viðtölum. Heimasiða þróunarsamvinnuskrifstofu utanríkisráðuneytisins Openaid.is ([www.openaid.is](http://www.openaid.is)) gefur góða yfirsýn yfir verkefni Íslands á sviði mannúðarmála. Þar eru verkefni flokkuð eftir mismunandi málaflokkum, (þ.e. kynjajafnrétti, mannréttindi og umhverfismál) sem eru metin á eftirfarandi hátt: 1) ekki skoðað, 2) engin áhersla, 3) markmið, 4) meginmarkmið, 5) umbreytingarverkefni. Á Openaid.is eru upplýsingar um verkefni frá árinu 2018 til 2019, en ekki liggja fyrir upplýsingar fyrir árin 2020 og 2021. Frá árinu 2018 til 2019 hefur Ísland tekið þátt í 235 verkefnum í þróunarsamvinnu á sviði mannúðarmála. Af þeim verkefnum voru 96 verkefni með kynjajafnrétti sem markmið og 46 verkefni höfðu kynjajafnrétti sem meginmarkmið en 92 verkefni lögðu ekki áherslu á kynjajafnrétti. Á heildina litið eru verkefni sem hafa að einhverju leyti litið til framgangs kynjajafnréttis og/eða málaflokks 1325 um 60% verkefna samkvæmt greiningu á upplýsingum frá Openaid.is. Taka má fram að samkvæmt viðmælenda er skráning verkefna í Openaid.is ekki alltaf nákvæm sem getur haft áhrif á niðurstöður greiningarinnar.

Í landsáætlun er sérstök áhersla lögð á verkefnið *Promoting Women and Girls' Effective Participation in Peace, Security and Recovery in Mozambique* en það fólst í því að styðja við verkefni UN Women í Mósambík þar sem unnið var með innlendum stjórnvöldum að framkvæmd ályktunar 1325, sjá nánar í niðurstöðukafla 5.3, afurð 3.1. Íslensk stjórnvöld studdu þó einnig önnur mikilvæg verkefni á sviði kynjajafnréttis á tímabili landsáætlunar. Eitt þeirra er verkefni UN Women í Malaví um þróun landsáætlunar fyrir ályktun 1325 sem samkvæmt viðmælenda byggir á velgengni verkefnis í Mósambík. Verkefnið hófst í maí 2019 og lauk í lok árs 2020, landsáætlunin er fullgerð og hefur nú verið gefin út. Auk þess studdi Ísland þriggja ára verkefni í Malaví sem framkvæmt er af Mannfjöldasjóði Sameinuðu þjóðanna (UNFPA) og hefur það markmið að efla kyn- og frjósemisheilbrigði og réttindi unglingsstúlkna og kvenna í Mangochi héraði í Malaví.<sup>7</sup> Verkefnið hófst í byrjun árs 2020 og gert er ráð fyrir að því ljúki í lok árs 2022. Verkefnið er talið ganga vel.

6 Upplýsingar frá utanríkisráðuneyti, 6. desember 2021, Reykjavík.

7 Sjá „verkefni“ á [www.openaid.is](http://www.openaid.is) Mannfjöldasjóður Sameinuðu þjóðanna (UNFPA) - Kyn- og frjósemisheilbrigði og réttindi unglingsstúlkna og kvenna í Mangochi héraði í Malaví. Aðgengilegt á <https://www.stjornarradid.is/verkefni/utanrikismal/throunarsamvinna/openaid.is/>



Einnig er vert að nefna þróunarsamvinnuverkefni í Síerra Leóne sem leitt er af Mannfjöldasjóði Sameinuðu þjóðanna sem íslensk stjórnvöld styðja og er flokkað sem umbreytingarverkefni.<sup>8</sup> Verkefnið tekur á heildstæðan hátt á orsökum og afleiðingum fæðingarfistils fyrir konur og stúlkur með það að markmiði að útrýma fistli í Síerra Leóne á komandi árum. Markmið verkefnisins er að auka fræðslu og aðgengi að kyn- og frjósemisheilbrigðisþjónustu, bæta mæðravernd og vinna markvisst að því að draga úr kynbundnu ofbeldi. Verkefnið er unnið í náinni samvinnu við stjórnvöld í Síerra Leóne og mun efla heilbrigðiskerfið svo það sé betur í stakk búið í stakk búið til þess að veita viðunandi fæðingar-, kyn- og frjósemisþjónustu.

Verkefnin í Malaví og Síerra Leóne eru dæmi um mikilvæg verkefni á sviði 1325 sem þó falla ekki undir landsáætlun Íslands með beinum hætti þar sem þeirra er ekki getið. Ein leið til þess að ná betur utan um starf Íslands á þessu sviði er að gæta þess að einskorða aðgerðir í landsáætlun ekki við tiltekin verkefni heldur stefnu stjórnvalda í málaflokknum og langtímamarkmið stjórnvalda í þróunarsamvinnu.

Ef eingöngu er litið til verkefna á áttaksvæðum, sem eru samtals 39, þá er hlutfall verkefna sem taka tillit til kynjajafnréttis hærra en ef horft er til verkefna á sviði mannúðarmála almennt.<sup>9</sup> Þar eru 10 verkefni sem hafa kynjajafnrétti sem *meginmarkmið*, 21 verkefni hafa kynjajafnrétti að *markmiði* en engin áhersla er lögð á kynjajafnrétti í 8 verkefnum. Af 39 verkefnum eru það því 31 verkefni sem taka tillit til kynjajafnréttis á áttaksvæðum sem hækkar hlutfallið upp í rúm 74%. Þá má nefna að árið 2019 var hlutfall fjárframlaga til fimmta heimsmarkmiðs Sameinuðu þjóðanna, sem kveður á um að jafnrétti kynjanna verði tryggt og staða allra kvenna og stúlkna styrkt, 11,97% af heildarframlögum Íslands til yfirmarkmiða heimsmarkmiða Sameinuðu þjóðanna. Í landsáætlun var þó ekki sérstaklega tekið til aðgerða sem stuðluðu að framgangi 1325 og voru til þess fallin að vinna mátti verkefnin samhliða heimsmarkmiðum Sameinuðu þjóðanna.

Óljóst er hversu stórt hlutfall aðgerða- og samstarfsáætlana Íslands í öryggis- og varnarmálum, sem gerðar voru á tímabilinu, taki fram hvernig hugað verði að framgangi ályktunar 1325 en gögn þessi bærast ekki frá utanríkisráðuneytinu.

Á tímabili landsáætlunarinnar fór Ísland með formennsku í þremur mismunandi ráðum, þ.e. Norðurskautsráðinu, Norðurlandaráðinu og Norrænu ráðherranefndinni. Af þessum þremur má greina þætti varðandi kynjajafnrétti í formennskuáætlunum hjá tveimur þeirra, Norðurskautsráðinu og Norrænu ráðherranefndinni. Þar sem jafnréttismál eru í öndvegi í íslenskri utanríkisstefnu má teljast eðlilegt að Ísland leggi sérstaka áherslu á að stuðla að kynjajafnrétti í formennskuáætlunum sínum. Í Norrænu ráðherranefndinni var til að mynda sérstaklega tekið fram að inn í formennskuverkefnin fléttist jafnréttismál, þar með talið aðgerðir tengdar #metoo-byltingunni til að binda endi á ofbeldi gegn konum og stöðva kynferðislega áreitni.<sup>10</sup> Þó er erfitt að meta hvort kannað hafi verið sérstaklega hvort málaflokkurinn ætti erindi í formennskuáætlunina eins og landsáætlun kveður á um. Erfitt er að leggja mat á frammistöðu á þessum aðgerðarlið þar sem í landsáætlun er eingöngu tekið fram að huga eigi að því hvort málefni 1325 eigi erindi í formennskuáætlunina.

#### Afurð 1.4

Fastanefndir Íslands hafa staðið fyrir öflugum málsvarastarfi innan málaflokksins fyrir hönd Íslands á alþjóðavettvangi og getið sér gott orð. Þetta má meðal annars sjá á áherslum í ræðum og ávörpum

8 Utanríkisráðuneytið, „Stutt samantekt um verkefnið“, gögn fengin frá utanríkisráðuneyti 2. febrúar 2022, Reykjavík, Ísland.

9 Hér er átt við verkefni sem hafa kynjajafnrétti að markmiði, meginmarkmiði eða eru flokkuð sem umbreytingarverkefni.

10 Norræna ráðherranefndin, „Gagnvegir göðir“, formennska Íslands 2019, aðgengilegt á vef: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Utanrikisraduneytid/PDF-skjol/GagnvegirGodir.pdf>

fastafulltrúa og utanríkisráðherra og aðkomu Íslands að rakarastofuviðburðum erlendis.<sup>11</sup> Í viðtölum kom fram að Ísland hefði komið að fjölmörgum **rakarastofuviðburðum** í gegnum tíðina og að einn slíkur viðburður hafi verið haldinn á hverju ári landsáætlunarinnar. Þó er erfitt að nálgast upplýsingar um efnislegt innihald viðburðanna til að leggja mat á það hvort þeir hafi innihaldið erindi tengt 1325 eins og stefnt var að í landsáætlun. Viðmælendur virðast skilgreina innihald ályktunar 1325 á ólíkan hátt, sem gerir matið einnig erfitt. Sumir viðmælenda bentu á að með tilkomu fleiri ályktana tengdum 1325 taki ályktun 1325 nú einnig til hugmynda um kynjajafnrétti almennt og allra þeirra úrræða sem hægt er að grípa til sem forvarnir gegn átökum. Aðrir viðmælendur skilgreina 1325 eingöngu sem tól til að tryggja framgang kvenna á áttakavæðum.

Ísland hefur komið að rakarastofuviðburðum innan Sameinuðu þjóðanna, Alþjóðagjaldeyrissjóðsins, Evrópuráðsins, Öryggis- og samvinnustofnunar Evrópu og OECD. Samkvæmt viðmælenda hefur Ísland enn fremur náð til um 2500 þátttakenda á rakarastofuviðburðum víða um heim. Árið 2019 var haldin rakarastofa fyrir Alþingi og, einnig árið 2019, fyrir starfsfólk utanríkisráðuneytisins þar sem lögð var áhersla á jafnrétti á vinnustað. Í samstarfsríki Íslands í þróunarsamvinnu, Malaví, voru haldnar tvær rakarastofur, ein árið 2018 þar sem þemað var kynbundið ofbeldi, og önnur árið 2020 þar sem lögð var áhersla á þátttöku drengja og karla í jafnréttismálum.<sup>12</sup>

Til að tryggja framhald á málsvastarfi var tekið fram í landsáætlun að fastanefndir Íslands gagnvart Sameinuðu þjóðunum, Atlantshafsbandalaginu og Öryggis- og samvinnustofnun Evrópu ættu að gera árlega áætlun um það hvernig fastanefndirnar geti unnið að framgangi 1325 í sínum störfum. Stýrihópur 1325 í utanríkisráðuneytinu átti að kalla eftir þessum áætlunum í upphafi árs svo hægt væri að fylgjast með framvindu mála. Stýrihópur 1325 kallaði þó ekki formlega eftir þessum áætlunum og sinni því ekki eftirliti með gerð þeirra. Þrátt fyrir það bærust úttektaraðila tvær áætlanir frá einni fastanefnd þar sem skýrt var tekið fram hvernig unnið yrði að framgangi 1325 í störfum fastanefndarinnar.

Á heildina litið er Ísland sterkur málsvari kynjajafnréttis innan alþjóðastofnana og fastanefndir hafa unnið mikilvægt starf að því að koma málefnum 1325 á framfæri. Því er ekki að sjá að skortur á áætlunum leiði til minni sýnileika eða lakara málsvastarfs. Hugsanlega er þessi aðgerð því ekki nauðsynleg þrátt fyrir að gagnlegt sé að setja niður markmið með formlegri hætti og tryggja málsvastarfinu fastan farveg.

## 5.2. Þátttaka

Íslensk stjórnvöld hafa verið málsvavar þess að konur, til jafns á við karla, taki þátt í friðaruppbyggingu og eigi fulltrúa í formlegum og óformlegum friðarumleitunum, friðarsamningum og friðaruppbyggingu auk annarra sviða sem hafa með öryggis- og varnarmál að gera. Landsáætlunin setur sem markmið að halda áfram að vinna að því að auka þátttöku kvenna og áhrif þeirra á öllum stigum í friðar- og uppbyggingarstarfi auk þess að auka hlut þeirra í málefnum tengdum vörnum landsins.

### Afurð 2.1

Til að auka þátttöku kvenna í friðar- og uppbyggingarstarfi á Íslandi og á alþjóðavísu var lögð áhersla á að jafna kynjahlutfall í stöðum útsendra sérfræðinga hjá íslensku friðargæslunni og í mannúðarstörfum. Sett var markmið um að Ísland myndi manna tvær stöður sérfræðinga í jafnréttismálum á hverjum tíma á tímabili landsáætlunar, annars vegar innan Atlantshafsbandalagsins á vegum íslensku friðar-

11 Sjá: Utanríkisráðuneytið, „Barbershop“, aðgengilegt á vef: <https://www.government.is/topics/foreign-affairs/international-affairs/barbershop/>; og: Utanríkisráðuneytið, „Gender Equality“, A Barbershop Conference for EEA Grants Beneficiary and Donor States, aðgengilegt á vef: <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt--myndir-og-skrar/UTN/EEA%20Gender%20Equality%20-%20Programme.pdf>; og: OECD, „OECD Development Co-Operation Peer Reviews: Iceland 2017“, OECD, Paris.

12 Upplýsingar frá utanríkisráðuneyti, 13. des. 2021, Reykjavík.

gæslunnar og hins vegar innan alþjóðastofnana sem starfa að mannúðarmálum. Til að fylgja þessum málum eftir var stefnt að því að gerð yrði úttekt á kynjahlutfalli lykilaðila, þar með talið lykilaðila í áhrifastöðum (sbr. aðgerð 1.1.1.) og niðurstöður birtar í framvinduskýrslu á hverju ári áætlunarinnar.

Til að meta þennan lið var kallað eftir upplýsingum frá utanríkisráðuneyti um fjölda útsendra sérfræðinga og um kynjahlutfall starfsmanna. Samkvæmt upplýsingum frá ráðuneytinu voru 16 útsendir sérfræðingar í mannúðarstörfum á tímabilinu, þar af 11 konur og 5 karlar. Hlutfall kvenna var því um 69% útsendra mannúðarliða. Útsendir friðargæsluliðar voru 6 á tímabilinu, þar af 2 konur og 4 karlar. Hlutfall kvenna í friðargæslustörfum var því 33%. Heildarhlutfall útsendra sérfræðinga á tímabilinu voru því 22 sérfræðingar, 13 konur og 9 karlar og var því kynjahlutfall útsendra sérfræðinga 59% konur á móti 41% karla. Ef litið er til kynjahlutfalls útsendra sérfræðinga heildstætt, þ.e. bæði á sviði mannúðarmála og íslensku friðargæslunnar, hefur markmið um kynjahlutfall verið uppfyllt. Það á einnig við ef litið er til kynjahlutfalls á meðal útsendra sérfræðinga í mannúðarstörfum, en kynjahlutfall útsendra sérfræðinga innan íslensku friðargæslunnar er enn ábótavant.

Úttektaraðila bárust ekki upplýsingar um að úttekt á kynjahlutfalli lykilaðila í áhrifastöðum hafi verið framkvæmd og samkvæmt viðmælendum voru framvinduskýrslur fyrir landsáætlunina ekki skrifaðar og úttektin því ekki birt á þeim vettvangi.

Vert er að nefna að frammistöðuvísar og markmið mættu vera skýrari í þessum lið landsáætlunar. Í landsáætlun er talað um að hlutfall verði á bilinu 60/40. Hér er gott að taka fram hvort um hlutfall á milli kvenna og karla sé að ræða eða hvort átt sé við prósentuhlutfall kvenna í útsendum stöðum, þ.e. að konur séu á bilinu 40 - 60% af heildarfjölda útsendra starfsmanna á tímabilinu, sbr. mat úttektaraðila. Þá mætti einnig skerpa á matskvarða fyrir tímabil útsendra sérfræðinga, þ.e. hvað felist í skilgreiningunni á *hverjum tíma*.

Þegar kemur að því að manna stöður sérfræðinga í jafnréttismálum innan alþjóðastofnana er mikilvægt að markmið um mannaðar stöður séu sett fram og metin í samræmi við framboð á slíkum stöðum innan alþjóðastofnana. Sem dæmi má nefna að samkvæmt viðmælenda stóð staða sérfræðings í jafnréttismálum innan Atlantshafsbandalagsins Íslandi ekki til boða frá árinu 2018 til ársins 2020 en þá var hún aftur mönnuð af Íslandi. Tekið skal fram að sú staða var einnig mönnuð af Íslandi á tímabili sem fellur utan tímaramma þessarar úttektar. Við skrif nýrrar landsáætlunar er því mikilvægt að hafa í huga að setja raunhæf og sanngjörn markmið út frá því sem er á valdi Íslands að framkvæma. Fremur væri hægt að setja í forgang að manna stöður sérfræðinga í jafnréttismálum innan alþjóðastofnana þegar þess er kostur fyrir Ísland.

## Afurð 2.2

Íslensk stjórnvöld höfðu það að leiðarljósi að styðja við og standa að fræðslu fyrir konur frá átaka-svæðum sem nýttist í friðarferlum og uppbyggingarstarfi á alþjóðavettvangi. Til þess að raungera það markmið var fyrst og fremst lagt upp úr aðkomu Jafnréttisskólans GRÓ GEST og tengslanetsins *Nordic Women Mediators* (NWM).

Sett voru markmið um að Jafnréttisskólinn tæki að lágmarki inn fjórar konur á ári frá átakasvæðum eða fyrrum átakasvæðum sem ynnu að málefnum kvenna, friðar og öryggis. Samkvæmt gögnum frá Jafnréttisskólanum náðist þetta markmið fyrir öll árin en árið 2018 voru nemendurnir sem um ræðir níu talsins, ellefu árið 2019 og fjórir nemendur tóku þátt árin 2020 og 2021. Ætla má að COVID-19 faraldur hafi sett strik í reikninginn varðandi þátttöku nemenda árin 2020 og 2021 en þrátt fyrir faraldurinn var settu marki náð. Þá var fleirum boðin þátttaka árið 2021, þar á meðal nemanda frá Kabúl í Afganistan, en sökum aðstæðna þar í landi gat viðkomandi nemandi ekki tekið þátt. Þá má einnig geta þess að árin 2018 og 2019 tóku sex nemendur þátt frá Mósambík sem voru sérstaklega valdir í gegnum verkefni UN Women þar í landi um konur, frið og öryggi, en íslensk stjórnvöld eru aðilar að verkefninu. Árangur af þátttöku nemenda í Jafnréttisskólanum er ekki mældur með beinum hætti af skólanum, en hann leggur sig hins vegar fram við að halda sambandi við nemendur að námi loknu með fundum og málstofum, auk þess sem kannað er hvort nemendur sinni áfram störfum á vettvangi kynjajafnréttis að námi loknu. Sú könnun hefur leitt í ljóst að flest starfa áfram að málefnum

kvenna, friðar og öryggis eftir að námi lýkur. Þá má geta þess að utanríkisráðuneyti vinnur einnig úttektir á starfi skólans og árangri námsins og var úttekt framkvæmd árið 2017.<sup>13</sup> Áætlað er að úttekt fyrir tímabil landsáætlunarinnar verði framkvæmd árið 2023.

Þá var einnig lagt upp með að Ísland tæki virkan þátt í tengslaneti *Nordic Women Mediators* en markmiðið var að í það minnsta 80% af viðburðum á vegum tengslanetsins yrðu sóttir á tímabili áætlunarinnar. Alþjóða- og öryggisskrifstofa utanríkisráðuneytisins er ábyrgðaraðili fyrir þennan aðgerðarlið og hefur gert samning við GRÓ GEST um að taka að sér hlutverk sem umsjónaraðili fyrir þátttöku Íslands í tengslanetinu. Erfitt reyndist að fá haldbær gögn um reglulega fundi íslenska tengslanetsins þar sem þau eru ekki aðgengileg en haft var samband við nokkra fulltrúa Íslands í tengslanetinu við öflug upplýsinga. Utanríkisráðuneytið á fulltrúa í ráðinu og hafa þau öll komið frá alþjóða- og þróunarsamvinnuviði ráðuneytisins en á tímabilinu fluttist þátttakan á milli þriggja mismunandi fulltrúa. Miðað við fengnar upplýsingar eru fundir íslenska tengslanetsins haldnir á tveggja til þriggja mánaða fresti nú á tímum COVID-19 en netið fundaði oftár áður en faraldurinn skall á. Ársfundir norræna tengslanetsins hafa verið fjórir síðan árið 2018. Sá fyrsti fór fram í Kaupmannahöfn, annar fundurinn var haldinn í Osló, sá þriðji í Svíþjóð (netfundur) og sjá fjórði fór fram hér á landi í nóvember 2021. Ísland átti fulltrúa á fundunum í Kaupmannahöfn (2018) og Osló (2019) og utanríkisráðherra tók þátt í fundinum sem fór fram á netinu árið 2020. Fulltrúi frá utanríkisráðuneytinu tók þátt í fundinum hér á landi árið 2021 en ráðherra tók jafnframt þátt í opunarathöfn fundarins. Þess ber einnig að geta að íslenskar konur í tengslanetinu hafa tekið þátt sem fundarstjórar og þátttakendur í pallborði á viðburðum *Women Political Leaders* (WPL). Þá hafa þær einnig skipulagt hliðarviðburði á Íslandi í tengslum við WPL (2019) og á kvennaþingi Sameinuðu þjóðanna í New York (2019). Ísland hefur því tekið virkan þátt í tengslanetinu á tímabili áætlunarinnar eins og lagt var upp með.

Samkvæmt viðmælanda hefur þátttaka Íslands í tengslanetinu skilað sér í aukinni vitneskju og innsýn í ólík deilumál á alþjóðavettvangi en tengslanetið hefur stækkað jafnt og þétt og nær nú til fjölda íslenskra kvenna með öflugan bakgrunn og reynslu á alþjóðavettvangi. Viðmælandi taldi engu að síður að Ísland hefði ekki nógu mikið fram að færa á þessum vettvangi, tengslanetskonur ættu erfitt með að finna svigrúm til þess að taka þátt af fullum þunga og að auki væri áhersla lögð á hvert landsteymi fyrir sig. Þar hefðu Svíþjóð og Noregur mest fram að færa en þar sem Ísland væri ekki þátttakandi í neinum friðarferlum þyrfti það í raun meira á hinum landsteymunum að halda en þau á Íslandi. Það er mat viðmælanda að Ísland eigi fyrst og fremst að vera málsvari þess að konur fái að taka þátt í hvers kyns pólitískum viðræðum sem snerta frið og öryggi. Tilgangurinn sé að koma þeim konum sem málið varðar beint að borðinu. Að mati viðmælanda ætti starfsemi Íslands alltaf að taka mið af þessu og varast að áherslan færist yfir á að koma íslenskum konum að borðinu, nema þar sem það á við og í gegnum viðeigandi ráðningarferli. Rétt er þó að athuga að starfsemi NWM snýst ekki eingöngu um að auka þátttöku kvenna í samningaviðræðum heldur líka í sáttamiðlun. Þannig er mikilvægt að tryggja jafnan þátt kvenna sem skipaðar eru í stöður sendiherra sem sinna slíkum erindum, ekki eingöngu norrænna kvenna heldur ekki síst kvenna frá átakasvæðum eða fyrrum átakasvæðum. Úttektaraðili telur því að mikilvægt sé að skýra með betri hætti markmið Íslands með þátttöku í tengslaneti NWM og eins að beita sér fyrir því að samtal fari fram innan tengslanetsins varðandi helstu markmið þess, tilgang og umboð. Áður en það er gert þurfi þó að leggja mat á það með hvaða hætti íslensk stjórnvöld geti beitt sér fyrir því að konur verði í auknum mæli þátttakendur í friðarstarfi og friðarsamningum í sínum heimalöndum. Þar gæti Ísland til dæmis lagt sitt af mörkum með því að leiða verkefni þar sem konum yrði boðið upp á þjálfun í samningatækni og sáttamiðlun og skapað þannig auknar forsendur fyrir konur til þátttöku. Slíkt verkefni væri til dæmis hægt að vinna í samstarfi við norræna samstarfsaðila.

13 Ljungman, C.M, et al., „Niras indevelop: Evaluation of the UNU Programmes in Iceland“, final report, september 2017, aðgengilegt á vef: [https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Utanrikismal/Throunarsamvinna/Evaluation-of-the-UNU-Programmes-in-Iceland%20-%20Copy%20\(1\).pdf](https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Utanrikismal/Throunarsamvinna/Evaluation-of-the-UNU-Programmes-in-Iceland%20-%20Copy%20(1).pdf)



### 5.3. Fyrirbyggjandi starf, vernd, aðstoð og endurhæfing

Auk þess að leggja áherslu á virka þátttöku kvenna í friðarumleitunum og uppbyggingu samfélaga eftir átök er mikilvægt að konur sem fórnarlömb ofbeldis njóti verndar, aðstoðar og endurhæfingar og að umræða sé aukin um að áhrif átaka eru mismunandi fyrir konur og karla. Til að vinna að þessu markmiði í landsáætluninni er lögð áhersla á að styðja við verkefni í þróunarsamvinnu á sviði mannúðarmála sem vinna að framgangi ályktunar 1325. Einnig er lögð áhersla á að þörfum kvenna og stúlkna frá átakasvæðum verði mætt í öllu mannúðar- og uppbyggingarstarfi, annars vegar á átakasvæðum og hins vegar á Íslandi.

#### Afurð 3.1

Til að vinna að þessu markmiði styður Ísland meðal annars við verkefni UN Women og UNICEF á átakasvæðum. Samkvæmt frammistöðuvisi í landsáætlun á mat á þessum lið að byggja á því að verkefnum miði áfram samkvæmt verkefnalýsingu og að markmiðum þeirra verði náð. Erfitt er að meta framgang verkefnanna þar sem aðstoð á átakasvæðum fer eftir áköllum sem útlistar hlutverk hvers viðbragðsaðila í neyðarástandi hverju sinni en ekki verkefnalýsingum.

Malaví, Úganda og Síerra Leóné eru tvíhliða samstarfsþjóðir Íslands í þróunarsamvinnu en þar vinna íslensk stjórnvöld að mestu leyti í samstarfi við héraðsýfirvöld og stofnanir Sameinuðu þjóðanna s.s. UNICEF, UN Women og UNFPA. Ísland hefur lagt sérstaka áherslu á kjarnaframlög til áherslustofnanna sinna innan Sameinuðu þjóðanna en slík framlög veita þeim sveigjanleika til að bregðast við þar sem þörfin er mest.

Í viðtölum kom fram að Ísland hefur á tímabili þessarar landsáætlunar styrkt stöðu sérfræðings sem vann að málefnum flóttamanna á skrifstofu UN Women í Tyrklandi á árunum 2017–2019. Einnig styðja íslensk stjórnvöld við verkefni fyrir sýrlenskar flóttakonur sem hafa flúið til Tyrklands. Verkefnið beinist að því að framfylgja jafnréttisskuldbindingum í mannúðarstarfi, þar á meðal á grundvelli heimsmarkmiðanna og ályktunar 1325. Auk þess má nefna að Ísland kostar einnig stöður sérstaks ráðgjafa hjá UN Women í New York, sem hún hefur gegnt síðan 2019. Íslenska ríkið styður einnig samstarfsverkefni UNICEF og UNFPA um afnám limlestinga á kynfærum stúlkna og kvenna. Verkefnið nær til 16 ríkja í Afríku. Samkvæmt viðmælanda hafa stöður hjá UNICEF ekki verið mannaðar síðan 2019 og fyrri verkefni hafa ekki verið með ályktun 1325 í sérstökum forgangi. Þá mat viðmælandi það svo að erfitt væri að manna stöður því verkefni standa yfir í stuttan tíma og erfitt hefur reynst að fá fólk frá Íslandi til að taka slíkar tímabundnar stöður að sér.

Ísland vinnur að samþættingu mannúðarstarfs og þróunarsamvinnu í samstarfi við UNICEF um uppbyggingu á sviði vatns- og salernismála í Norður-Úganda þar sem stórir hópar flóttamanna dvelja, einkum frá Suður-Súdan. Þetta verkefni fellur vel að markmiði þróunarsamvinnustefnunnar sem er að styrkja tengslin milli mannúðarstarfs og þróunarsamvinnu. Þriggja ára samningur sem nær til ársins 2022 er í gildi við UNICEF í Úganda um uppbyggingu vatns- og salernismála í heilsugæslustöðvum og skólum í flóttamannabyggðum. Uppbyggingin fer fram í héruðunum Arua og Adjumani í norðvesturhluta Úganda og áætlað er að ríflega 43 þúsund manns njóti góðs af verkefninu. Yfir sex hundruð þúsund flóttamenn hafast við á svæðinu, flestir frá Suður-Súdan. Í verkefninu tvinnast saman mannúðaraðstoð og þróunarsamvinna með stuðningi við flóttafólk og heimafólk í senn. Kostnaði er skipt milli tvíhliða þróunarsamvinnu í Úganda og framlaga ráðuneytisins til mannúðarmála. Með því móti er leitast við að styðja hvort tveggja langtíma- og skammtímamarkmið en reynslan hingað til hefur lofað góðu samkvæmt utanríkisráðuneytinu.

Undanfarin ár hefur Ísland lagt áherslu á jafnréttismál í framlögum til stofnana Sameinuðu þjóðanna á átaka- og uppbyggingasvæðum. Þar á meðal hefur Ísland stutt landskrifstofu UN Women í Afganistan, Palestínu, Mósambík og Malaví. Ef eingöngu er horft til verkefna á átakasvæðum eins og talað er um í landsáætlun, kom fram í viðtölum að UNICEF og UN Women eru ekki áherslustofnanir á átakasvæðum og að UNFPA sinni frekar verkefnum á vettvangi í stríðshrjáðum löndum. Því hafa íslensk stjórnvöld til dæmis stutt UNFPA síðan árið 2019 í Jemen, landskrifstofa UNFPA í Eþíópíu hlaut stuðning árið 2021

vegna ástandsins í Tigray og einnig styðja íslensk stjórnvöld UNFPA á ársgrundvelli með fyrirsjáanlegum framlögum til nokkurra ára fram í tímann, þar sem stofnunin gegnir mikilvægu hlutverki þegar kemur að þjónustu við þolendur kynferðisofbeldis á átakasvæðum. Þessi verkefni eru styrkt með fjármagni en íslenska ríkið styður ekki stöðugildi á átakasvæðum. Samkvæmt viðmælenda hafa kjarnaframlög Íslands til UNFPA hækkað. Verkefni í Sýrlandi munu meðal annars fá áframhaldandi stuðning fram til ársins 2023 og stutt var við verkefni í Búrkína Fasó, Níger og Malí á árunum 2020-2021.

Áherslur ákalla um neyðaraðstoð eru ekki alltaf á borði íslenskra stjórnvalda líkt og einn viðmælandi benti á, enda eru þau sniðin með það að leiðarljósi að svara þeim þörfum sem viðtökuríkið telur hvað brýnastar hverju sinni. Því er mikilvægt að huga að því í næstu landsáætlun að frammistöðuvísir við þennan aðgerðarlið sé raunhæfur og mælanlegur.

Í núgildandi landsáætlun var verkefnið *Promoting Women and Girls' Effective Participation in Peace, Security and Recovery in Mozambique* sérstaklega nefnt sem áhersluverkefni. Markmið verkefnisins var meðal annars að styðja við verkefni UN Women í Mósambík sem fólst í því að vinna með stjórnvöldum landsins að framkvæmd ályktunar 1325. Verkefnið fór fram árin 2017–2020 og var síðar framlengt til ársins 2021. Sama verkefni átti einnig að tryggja að ferlar og áætlanir sem stuðla að friði, öryggi og endurreisn í Mósambík taki mið af jafnrétti og stuðli að valdeflingu kvenna og stúlkna. Þá snerist verkefnið einnig um að standa vörð um mannréttindi kvenna og stúlkna sem lent hafa í eða eiga á hættu að verða fyrir ofbeldi. Í viðtölum kom fram að það sem helst hefði mátt betur fara í verkefninu var að starfsmannavelta í ráðuneytum í Mósambík var mikil á tímabilinu sem hafði áhrif á stofnanaminni. Í miðannarmati verkefnisins var útkoman metin mjög góð. Meðal annars voru fjölmargir sérfræðingar þjálfaðir til að þjónusta konur sem höfðu orðið fyrir ofbeldi en einnig voru konur þjálfaðar í sáttamiðlun og úrlausn deilumála í samfélaginu. Þá voru efnahagsleg tækifæri fyrir konur eflað, auk þess sem starfsmenn stjórnsýslunnar fengu fræðslu um ályktun 1325, og fleira. Samkvæmt miðannarmati var árangur raunar betri en gert var ráð fyrir í upphafi verkefnis.<sup>14</sup>

Í landsáætlun er sérstaklega tekið fram að stuðningi við ofangreint verkefni í Mósambík skuli haldið áfram. Verkefninu er nú að ljúka og var því haldið áfram á tímabili landsáætlunarinnar. Eins og áður segir færi þó betur á að horfa til þess í næstu landsáætlun að nota ekki takmarkandi orðalag þegar kemur að mælanleika verkefna. Ef til vill hefði verið betra að tala sérstaklega um að halda áfram fjárhagsstuðningi í áhersluríkjum Íslands í þróunarsamvinnu samkvæmt skilgreiningu íslenskra stjórnvalda í stað verkefnisins í Mósambík sérstaklega sem gefur þá meiri sveigjanleika varðandi önnur möguleg verkefni.

### Afurð 3.2

Í rannsókn frá árinu 2015<sup>15</sup> sem UN Women lét gera á landsáætlunum ríkja um ályktun 1325 kom fram ákall um að sjónum ríkja yrði beint inn á við við gerð næstu landsáætlana. Tekið var tillit til þessarar ábendingar við gerð núverandi landsáætlunar og lögð áhersla á fjórar mismunandi aðgerðir til að auka stuðning við friðar- og uppbyggingarstarf í þágu öryggis, verndar, aðstoðar og endurhæfingar kvenna og stúlkna á Íslandi.

Lögð var áhersla á að allar konur sem hljóta vernd hér á landi fái kynningu á úrræðum sem eru í boði hérlendis til aðstoðar og endurhæfingar vegna kynferðisofbeldis og/eða kynbundins ofbeldis frá Vinnumálastofnun, auk þess sem konur sem sækja um vernd fái afhentar upplýsingar um viðkomandi úrræði frá Útlendingastofnun. Markmið landsáætlunar er að hlutfall kvenna sem hlotið hafa þessa kynningu sé 100% á öllum árum áætlunarinnar. Framkvæmdaraðilar fyrir aðgerðirnar voru annars vegar félagsmálaráðuneytið í samstarfi við Vinnumálastofnun og dómsmálaráðuneytið í samstarfi við Útlendingastofnun hins vegar.

<sup>14</sup> Gonzales-Pineros and Luis, „Mid-term Evaluation, Promoting Women and Girl's Effective Participation in Peace, Security and Recovery in Mozambique“, UN Women Mozambique, 15 March, 2021.

<sup>15</sup> Coomaraswamy (ed.), „Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325“, UN Women, 2015. Aðgengilegt á vefslóð [https://wps.unwomen.org/pdf/en/GlobalStudy\\_EN\\_Web.pdf](https://wps.unwomen.org/pdf/en/GlobalStudy_EN_Web.pdf)

Þar sem tími úttektar var knappur var ekki mögulegt að ráðast í skoðanakönnun til að fá upplýsingar frá konunum sjálfum um hvort þær fengu kynningu og upplýsingar um þessi úrræði og hvort kynningin hafi skilað tilætluðum árangri. Úttektaraðili telur að farsælast væri að fá upplýsingar frá konunum sjálfum um hvernig best væri að haga slíkri kynningu en til að meta þennan aðgerðarlið var haft samband við rannsakendur sem standa að rannsókn á upplifun erlendra kvenna af ofbeldi,<sup>16</sup> aðila sem vinna að málefnum flóttafólks og umsækjenda um alþjóðlega vernd hjá Rauða krossinum, félagsmálaráðuneytið og Útlendingastofnun.

Samkvæmt upplýsingum frá félagsmálaráðuneytinu hefur það nú þróað umfangsmikið samfélagsfræðsluefni fyrir flóttafólk þar sem meðal annars er fjallað um ýmis form ofbeldis og hvert leita má varðandi aðstoð og endurhæfingu. Náms efnið heitir *Landneminn*<sup>17</sup> og er til á sjö tungumálum. Þannig er búið að þróa kynningarefni en kynningar hófust árið 2021 og hafa átta slíkar verið haldnar hingað til. Samkvæmt upplýsingum frá viðmælendum sem starfa hjá Rauða krossinum hefur samfélagsfræðsla fyrir flóttafólk verið lengi í smíðum og ánægjulegt að fræðslan sé loks komin af stað. Hins vegar benda þau einnig á að fræðslan um aðstoð vegna kynbundins ofbeldis er aðeins lítil hluti af fræðslunni og kennslan fer fram í blönduðum hópum karla og kvenna þannig að kynningin skilar tæpast tilætluðum árangri. Mikilvægt er að skapa öruggt rými fyrir konur svo hægt sé að ræða þessi mál án þátttöku karla.

Samkvæmt upplýsingum frá Útlendingastofnun er konum sem sækja hér um hæli ekki lengur afhent sérstakt kynningarefni varðandi úrræði sem í boði eru til aðstoðar og endurhæfingar vegna kynferðisofbeldis og/eða kynbundins ofbeldis þar sem það var metið þannig að efnið skilaði ekki tilætluðum árangri. Í skýrslutöku kynnir lögreglan hvernig lagaumhverfið er hér á landi þegar kemur að heimilis- og kynferðisofbeldi og bendir þá sérstaklega á Kvænnaathvarfið í því samhengi. Þá gætir lögreglan einnig að því að slíkar upplýsingar séu láttnar umsækjendum í té sitt í hvoru lagi þegar um pör er að ræða. Þegar lengra líður á málsmeðferðina undirgangast umsækjendur fleiri viðtöl þar sem þeim er leiðbeint um úrræði. Viðmælendur frá bæði Útlendingastofnun og Rauða krossinum bentu á að umsækjendur um alþjóðlega vernd hefðu getað leitað sér aðstoðar og endurhæfingar hjá Bjarkarhlíð en að nú sé búið að loka fyrir þá þjónustu, líklegast sökum skorts á fjármagni og sérfræðilpekkingu á þessu sviði. Viðmælendur hjá Rauða krossinum harma það að ekki sé lengur hægt að benda konum í umsóknarferli á þessa þjónustu en mikil þörf sé á slíkri aðstoð þar sem margar konur sem komi hingað til lands á flótta hafi upplifað einhvers konar ofbeldi - oft gróft kynferðisofbeldi og jafnvel pyntingar. Mikilvægt er að tryggja að þessar konur sem eru í viðkvæmri stöðu fái viðeigandi úrræði.

Út frá greiningu er ljóst að konur sem sækja um vernd á Íslandi fá ekki kynningarefni afhent um þau úrræði sem í boði eru héraðs til aðstoðar og endurhæfingar vegna kynferðisofbeldis og/eða kynbundins ofbeldis. Samkvæmt viðmælenda fá þær hins vegar munnlegar upplýsingar í skýrslutöku hjá lögreglu í upphafi umsóknarferlis. Til að tryggja að upplýsingarnar skili sér þarf þessi áhersla að koma skýrt fram í verkferlum lögreglu fyrir skýrslutöku. Þar sem úttektaraðili fékk ekki aðgang að viðkomandi verkferlum er erfitt að meta hvort allar konur hafi fengið upplýsingar um þau úrræði sem í boði eru. Kynningar fyrir konur sem hlotið hafa vernd hafa farið fram en ekki fyrr en á árinu 2021 og þá sem hluti af almennri samfélagsfræðslu og í blönduðum hópum sem getur haft áhrif á velgengni fræðslunnar.

Þá var einnig kallað eftir upplýsingum varðandi framfylgd Istanbúl-samningsins. Þegar kemur að framfylgd samningsins hefur ýmsum verkefnum verið hrint í framkvæmd. Aukið framlag hefur verið veitt til að fjölga rannsóknarlögreglumönnum og ákærendum og verklag útbúið við rannsókn og saksókn kynferðisbrota. Þá hefur fræðsla um kynferðisofbeldi einnig verið eflað á meðal lögreglu og ákæranda.<sup>18</sup>

16 IWEV: Immigrant women's experiences of employment based (EBV) and intimate partner violence (IPV): a baseline exploration. Óútgefið efni.

17 Sjá vef verkefnis [www.landneminn.is](http://www.landneminn.is)

18 Stjórnarráð Íslands, „Baseline Report by the Government of Iceland on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention),“ Dómsmálaráðuneytið, Reykjavík, 2021.

Pingsályktun um forvarnir meðal barna og ungmenna gegn kynferðislegu og kynbundnu ofbeldi og áreitni hefur verið samþykkt. Þá vinnur menntamálaráðuneytið að fræðsluefni fyrir ungmenni sem á að kenna á öllum grunnskólastigum. Einnig hefur verið skrifuð áætlun um aðgerðir fyrir árin 2021-2025. Fagráðuneyti innan þessa málaflokks vinna náið með félagasamtökum að fjölmörgum verkefnum og samstarfið hefur gengið vel. Mikið hefur verið lagt upp úr vitundarvakningu og fræðsluefni.

Þrátt fyrir að mikið verk hafi verið unnið innan þessa málaflokks eru enn hindranir í vegi sem valda því að framgangur á þessu sviði virðist ekki skila sér í öllu starfi þeirra sem vinna innan málaflokksins. Í viðtölum kom meðal annars fram að enn er konum vísað úr landi þrátt fyrir að hafa orðið fyrir kynbundnu ofbeldi, limlestingum og/eða pyntingum. Í greiningu á #metoo sögum erlendra kvenna kom einnig fram að þær treysti ekki lögreglunni og kæri því síður kynbundið ofbeldi og/eða kynferðisofbeldi.<sup>19</sup>

Unnið hefur verið að ýmsum verkefnum til að vinna gegn mansali. Þar ber helst að nefna að breyting hefur verið gerð á 227. gr. a. almennra hegningarlaga nr. 19/1940 um mansal sem rýmkar refsinaemi, þ.e. hvaða háttsemi telst til mansals. Einnig hefur fræðsla verið eflað á meðal þeirra sem starfa í vinnu gegn mansali, upplýsingagátt um málaflokkinn hefur verið opnuð á heimasíðunni [www.112.is/mansal](http://www.112.is/mansal) og fræðsluefni hefur verið þróað til vitundarvakningar. Einnig hefur verið veitt fjármagn til þess að koma á fót samhæfingarmiðstöð í Bjarkarhlíð fyrir þolendur mansals. Þá hefur dómsmálaráðherra einnig kynnt tíu nýjar aðgerðir til innleiðingar út frá áherslum stjórnvalda gegn mansali sem kynntar voru árið 2019 og innleiðing þeirra gengur vel.<sup>20</sup>

Vinna gegn mansali og framfylgd Ístanbúl-samningsins virðist hafa gengið vel en ljóst er að stýrihópur 1325 hefur ekki aflað upplýsinga um framgang þessarar afurðar og niðurstöður hafa ekki verið birtar í framvinduskýrslum eins og lagt var upp með.

## 5.4. Samstarf og samráð

Íslensk stjórnvöld lögðu áherslu á að efla samstarf og samráð við þá sem starfa að framgangi ályktunar 1325 innanlands sem utan. Áhersla var lögð á að efla samstarfið til muna og að kynna inntak ályktunarinnar fyrir lykilaðilum og samræma áætlanir sem snúa að 1325 innan stjórnsýslunnar. Virkja átti samráðshóp borgarasamtaka og kalla eftir hugmyndum frá þeim um innanlandsáherslur til framtíðar. Þá áttu árlegar framvinduskýrslur að vera gefnar út og birtar á vefsíðu stjórnarráðsins. Þá var einnig talið mikilvægt að huga að samstarfi um ályktun 1325 við önnur ríki, einkum Norðurlöndin sem og samstarfsríki Atlantshafsbandalagsins.

### Afurð 4.1

Til að efla samstarf innanlands átti að virkja samráðshóp borgarasamtaka. Samráðshópurinn átti að hittast að lágmarki tvisvar sinnum á ári á tímabili landsáætlunarinnar til að ræða hugmyndir og tillögur og vinna að framgangi 1325 hérlendis. Fyrsti fundur átti að fara fram haustið 2018 samkvæmt landsáætlun og meta átti frammistöðu þessa aðgerðarliðs út frá fjölda sótttra funda. Til að meta starf samráðshópsins var haft samband við utanríkisráðuneytið til að afla upplýsinga um hver færi fyrir samráðshópnum. Nokkurs misskilnings gætti þó meðal viðmælenda um samráðshópinn þar sem honum var ruglað saman við samráðshóp sem nefnist Frjáls félagasamtök í þróunarsamvinnu (FFP) sem starfar á sviði þróunaraðstoðar og mannúðar.

Í samstarfssamningi milli utanríkisráðuneytisins og landsnefndar UN Women á Íslandi 2016-2018 kemur fram að landsnefndin átti að vera utanríkisráðuneytinu innan handar við að koma í framkvæmd nýrrir

<sup>19</sup> Munnleg heimild, nóvember 2021, Reykjavík.

<sup>20</sup> Dómsmálaráðuneytið, Áherslur stjórnvalda í aðgerðum gegn mansali og annars konar hagnýtingu, mars 2019, aðgengilegt á vef: [https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Domsmlaraduneytid/%c3%81HERSLUR%20STJ%c3%93RNVALDA%20%c3%8d%20A%c3%90GER%c3%90UM%20GEGN%20MANSALI%20OG%20ANNARS%20KONAR%20HAGN%c3%9dtINGU%20-%20Copy%20\(1\).pdf](https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Domsmlaraduneytid/%c3%81HERSLUR%20STJ%c3%93RNVALDA%20%c3%8d%20A%c3%90GER%c3%90UM%20GEGN%20MANSALI%20OG%20ANNARS%20KONAR%20HAGN%c3%9dtINGU%20-%20Copy%20(1).pdf)



áætlun íslenskra stjórnvalda um 1325 með því að halda utan um samráðshóp á Íslandi. Samningurinn var framlengdur árin 2018 og 2019. Ekki var þó skipað í hópinn af utanríkisráðuneytinu og hann því ekki virkjaður á tímabili landsáætlunarinnar. Í raun er um að ræða hóp sem áður hafði verið starfandi og átti að endurvekja. Mikilvægt er að samráðshópur fyrir málefni 1325 sé samsettur af félagasamtökum með mismunandi áherslusvið en samanstandi ekki eingöngu af þeim sem sinna þróunarsamvinnu. Jafnframt er nauðsynlegt að samráð nái til annarra aðila, s.s. til Landhelgisgæslunnar, Kvennaathvarfsins, Rauða krossins, UN Women, UNICEF, fræðasamfélagsins, lögreglu, þeirra sem vinna að málefnum innflytjenda, málefnum hælisleitenda, og annarra sem sinna málefnum sem tengjast konum, friði og öryggi.

Til að tryggja eftirfylgni átti stýrihópur 1325 að skila framvinduskýrslum með upplýsingum um framgang þeirra málefna sem vinna átti markvisst að í landsáætluninni en skýrslurnar hafa ekki verið skrifaðar og endurmat á landsáætluninni fór ekki fram árið 2020 eins og lagt var upp með.

Samstarf innan málaflokksins hérlendis virðist takmarkað og aðeins er að finna nokkrar afmarkaðar aðgerðir í landsáætlun sem snúa sérstaklega að innanlandsmálum. Vert er þó að nefna að viðmælendur tóku fram að samráð var haft við utanaðkomandi stofnanir og ráðuneyti við mótun landsáætlunarinnar. Samráðið virðist þó ekki hafa verið nægilega markvisst og viðtækt þar sem borgarasamtök og aðrir innlendir samstarfsaðilar könnuðust margir hverjir ekki við að haft hefði verið samráð við þá við mótun landsáætlunarinnar.

#### Afurð 4.2

Efla átti samstarf við Norðurlöndin á sviði ályktunar 1325 í gegnum tengslanetið *Nordic Cooperation on Women, Peace and Security*. Meta átti frammistöðuna út frá fjölda funda sem Ísland sat á tímabilinu. Einnig átti Ísland að halda fundi í samráði við Norðurlöndin. Leitað var til utanríkisráðuneytisins varðandi upplýsingar um fundi og samráð en fram kom að fundur hafði ekki verið haldinn síðan um sumarið 2021. Ekki er ljóst hversu margir fundir hafa verið sóttir síðan árið 2018, hvert umfang samstarfsins er, hvort að Ísland hafi haldið fundi eða hvort stefnt sé að því að sækja fleiri fundi. Því er ekki gerlegt að meta frammistöðu þessa aðgerðarliðs. Sama má segja um samstarf utanríkisráðuneytis við *Nordic Center for Gender in Military Operations* (NCGM) en efla átti samstarfið með tilnefningu tveggja tengiliða sem sækja áttu fundi hjá stofnuninni. Leitast var eftir upplýsingum um tengiliði en þær bárust ekki.

Í landsáætlun var lagt upp með að íslenska friðargæslan myndi ráðstafa 6,5 milljónum að lágmarki á hverju ári til verkefna og rannsókna sem snúa að ályktun 1325. Erfitt reyndist að nálgast upplýsingar um þennan styrk þar sem viðmælendur túlkuðu aðgerðina á mismunandi hátt. Einn viðmælandi nefndi að aðgerðinni hafi meðal annars verið ætlað að tryggja fjármagn fyrir mismunandi aðgerðarliði landsáætlunarinnar almennt, en ekki eingöngu til verkefna og rannsókna íslensku friðargæslunnar á sviði kvenna, friðar og öryggis eins og lagt var upp með í landsáætlun. Sá aðili tók þó einnig fram að íslenska friðargæslan hafi sent fulltrúa til starfa við rannsóknir á þessu sviði. Samkvæmt upplýsingum frá utanríkisráðuneytinu undirrituðu íslensk stjórnvöld samning við *International Crisis Group* (ICG) árið 2018 til eins árs að upphæð 6,4 m.kr. og aftur árið 2020 til eins árs að upphæð 10 m.kr. með því skilyrði að „framlagið skuli nýtast til áframhaldandi rannsóknarvinnu samtakanna á kynjasjónarmiðum við gerð átakagreininga og fræðslu eða kynninga til aðila innan íslensku stjórnsýslunnar sem fara með málaflokkinn”.<sup>21</sup> Samkvæmt upplýsingum frá utanríkisráðuneyti er þó ekki gerð úttekt á hvernig fjármagninu er ráðstafað og hverju það skili. Út frá þessum upplýsingum hefur markmiði þessa aðgerðarliðs verið náð að hluta.

<sup>21</sup> Utanríkisráðuneyti, „Framlag til International Crisis Group vegna framkvæmdar á Landsáætlun Íslands um konur, frið og öryggi 2018-2022”, Minnisblað til ráðuneytistjóra, 6. febrúar 2020, Reykjavík.

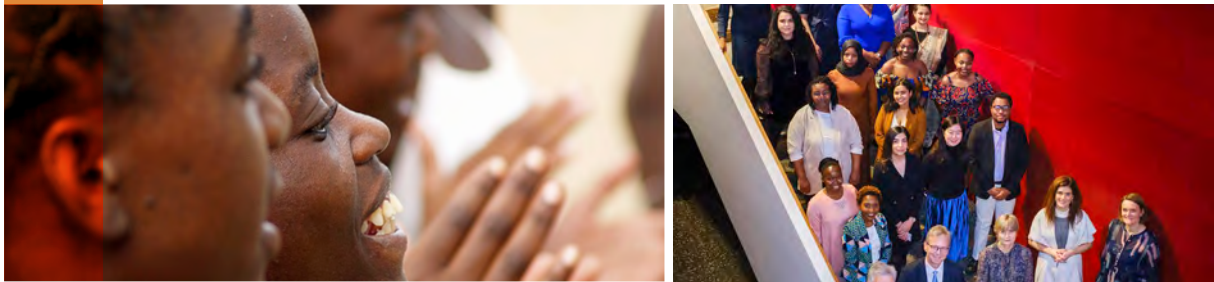
## 5.5. Ábyrgð, eftirlit og mat á árangri

Samkvæmt landsáætlun ber stýrihópur 1325 ábyrgð á því að kalla eftir efni frá lykilaðilum einstakra aðgerða og skrifa framvinduskýrslur eftir stöðluðu formi. Samantekt úr þeirri skýrslu á síðan að birtast í skýrslum utanríkisráðherra til Alþingis. Einnig er það á ábyrgð stýrihóps 1325 að kalla eftir endurmati á landsáætlun frá óháðum aðila til að meta hvort markmið og tímamörk aðgerða séu raunhæf og hvort tilefni sé til að endurmeta ákveðnar aðgerðir eða hvort breytinga sé þörf.

Þegar líður undir lok tímabils landsáætlunarinnar skal stýrihópur 1325 einnig kalla eftir úttekt á landsáætluninni og skrifa nýja áætlun byggða á tillögum úttektarinnar og ábendingum um það sem betur mætti fara.

Ábyrgð, eftirlit og mati á árangri var ábótavant. Framvinduskýrslur voru ekki skrifaðar og því engin eftirfylgni með stöðu aðgerða né upplýsingar veittar um árangur af starfi innan málaflokksins. Þá fór endurmat ekki fram sem hefði getað leitt til betri árangurs á þeim aðgerðarliðum sem enn átti eftir að vinna að. Skýrari verkferlar og nákvæmari upplýsingar um starfsemi og ábyrgð stýrihóps og einstakra aðila innan hans myndi auðvelda eftirfylgni og mat á árangri en í landsáætlun er hvergi tekið fram hver fari fyrir stýrihópnum eða hvaða skrifstofa innan utanríkisráðuneytisins beri ábyrgð á störfum hans og framfylgd landsáætlunarinnar.

## 6 Samanburður á landsáætlun Íslands við landsáætlanir Danmerkur, Svíþjóðar, Noregs og Finnlands



Ísland vinnur náið með hinum Norðurlöndunum innan Sameinuðu þjóðanna og á alþjóðavettvangi almennt. Því getur verið gagnlegt að bera landsáætlun Íslands saman við landsáætlanir hinna Norðurlandanna þrátt fyrir að Ísland skeri sig úr bæði vegna smæðar landsins en einnig vegna þess að Ísland er herlaust ríki.

Þegar landsáætlun Íslands er borin saman við landsáætlanir Norðurlandanna<sup>22</sup> eru nokkur atriði sem greina Ísland frá nágrannalöndum sínum. Þessi atriði er vert að hafa í huga við gerð næstu landsáætlunar. Í landsáætlun Íslands er sett fram hvernig Ísland ætlar að vinna að málefnum 1325 á alþjóðavettvangi og innanlands auk þess sem lögð er áhersla á fræðslu starfsfólks utanríkisþjónustunnar þegar kemur að 1325. Landsáætlanir hinna Norðurlandanna leggja hins vegar áherslu á mismunandi málefni sem þau ætla að einbeita sér að innan 1325 og tiltaka oft innan hvaða stofnana þau ætla sérstaklega að beita sér og tilgreina þá einnig sérstök áherslusvæði eða lönd. Þetta gerir það að verkum að ríkin geta mótað sér betri langtíamarkmið innan ákveðinna landa. Í landsáætlunum Norðurlandanna er gerð grein fyrir því hvað hefur nú þegar verið gert innan málaflokksins og hvað á að gera á næsta tímabili. Þetta gerir það að verkum að starfið verður markvissara og auðveldar mat á frammistöðu starfsins.

Í viðtölum úttektaaðila við embættismenn sem vinna að málaflokknum hér á landi kom meðal annars fram að erfitt gæti reynst að framfylgja landsáætlun vegna starfsmannaveltu. Með starfsmannaveltu glatast stofnanaminnið og hætt er við að eftirfylgni með verkefnum verði á reiki. Til að bæta þetta mætti til að mynda taka sér dönsku landsáætlunina<sup>23</sup> til fyrirmyndar þar sem farið er yfir helstu hugtök

22 Sjá landsáætlanir Norðurlandanna: Udenrigsministriet, forsvarsministriet og justisministriet, „Danmarks Nationale Handlingsplan for kvinder, fred og sikkerhed, 2020-2024“, aðgengilegt á vef: <https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/nyheder/2020/-danske-nationale-handlingsplan-for-fns-sikkerhedsraadsresolution-1325-om-kvinder-fred-og-sikkerhed-2020-24-.pdf>, og Government Offices of Sweden, „Women, Peace and Security, Sweden’s National Action Plan for the implementation of the UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security 2016-2020“, aðgengilegt á vef: <http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2020/12/Sweden-NAP-2016-2020-1.pdf>, og Ministry for Foreign Affairs of Finland, „Women, Peace, and Security: Finland’s National Action Plan 2018-2021“, The Ministry for Foreign Affairs Publication Series 3/2018, 12. mars, 2018, aðgengilegt á vef: [https://www.peacewomen.org/sites/default/files/03\\_18\\_Women\\_Peace\\_Security%20\(1\)%20\(2\).pdf](https://www.peacewomen.org/sites/default/files/03_18_Women_Peace_Security%20(1)%20(2).pdf), og Departementene, „Kvinner, fred og sikkerhet (2019-2021)“, Regjeringens handlingsplan, aðgengilegt á vef: [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/planer/handlingsplan\\_kfs2019.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/planer/handlingsplan_kfs2019.pdf)

23 Udenrigsministriet, forsvarsministriet og justisministriet, „Danmarks Nationale Handlingsplan for kvinder, fred og sikkerhed, 2020-2024“, aðgengilegt á vefslóð: <https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/nyheder/2020/-danske-nationale-handlingsplan-for-fns-sikkerhedsraadsresolution-1325-om-kvinder-fred-og-sikkerhed-2020-24-.pdf>

og skilgreiningar sem vinna á með í landsáætluninni og þær rökstuddar. Þetta gerir það að verkum að auðveldara er fyrir alla hlutaðeigandi að vinna eftir áætluninni auk þess sem léttara er fyrir nýja aðila að framfylgja henni. Til að landsáætlunin skili tilætluðum árangri er einnig mikilvægt að skýrt sé tekið fram hvaða stofnun eða aðili er ábyrgur fyrir hverri aðgerð. Til að ábyrgðaraðili sé líklegri til að framfylgja aðgerðinni er mikilvægt að samráð sé haft við ábyrgðaraðila frá upphafi um markmið og framkvæmd aðgerða. Þetta var til að mynda gert í síðustu landsáætlun Svíþjóðar fyrir árin 2016-2020<sup>24</sup> þar sem lögð var sérstök áhersla á ítarlegt samráð til að auka afköst. Haft var samráð við öll helstu ráðuneyti og undirstofnanir, borgarasamtök sem vinna að málefnum kvenna, friðarsamtök, fræðasamfélagið, stofnanir Sameinuðu þjóðanna auk þess sem samráð var haft við samtök og stjórnvöld í þeim löndum sem Svíþjóð hefur ákveðið að einbeita sér að. Þegar kemur að samráði hér á landi við mótun landsáætlunar nefndu viðtalsaðilar að borgarasamtök voru höfð í samráði við gerð landsáætlunarinnar. Samráðið virðist þó ekki hafa verið nægilega markvisst og víðtækt þar sem borgarasamtök og aðrir innlendir samstarfsaðilar könnuðust margir hverjir ekki við að haft hafi verið samráð við þá við mótun landsáætlunarinnar. Þá vantar einnig aukið samstarf við fræðasamfélagið til að tryggja að landsáætlunin taki mið af nýjustu rannsóknum og þekkingu. Í landsáætlun Svíþjóðar var sérstaklega tekið fram hvaða starfsmaður og stofnun, ráðuneyti eða félagasamtök báru ábyrgð á hverjum aðgerðarlið, sem gerir eftirfylgni auðveldari jafnvel þó að annar aðili þurfi að taka yfir eftirfylgni með framkvæmd landsáætlunarinnar. Til að halda utan um framvindu mismunandi aðgerða er mikilvægt að sá sem ber ábyrgð á að samhæfa aðgerðir landsáætlunarinnar haldi samráðsfundi með ábyrgðaraðilum a.m.k. tvisvar á ári. Það auðveldar framkvæmdaraðila að fylgjast með framvindu aðgerða og endurmeta aðgerðir eftir þörfum. Þá má nefna að í landsáætlunum Noregs og Svíþjóðar er sér kafla um fjármögnun landsáætlunarinnar, en mikilvægt er að það komi skýrt fram hvernig á að fjármagna aðgerðir landsáætlunarinnar til að tryggja gagnsæi og eftirfylgni.

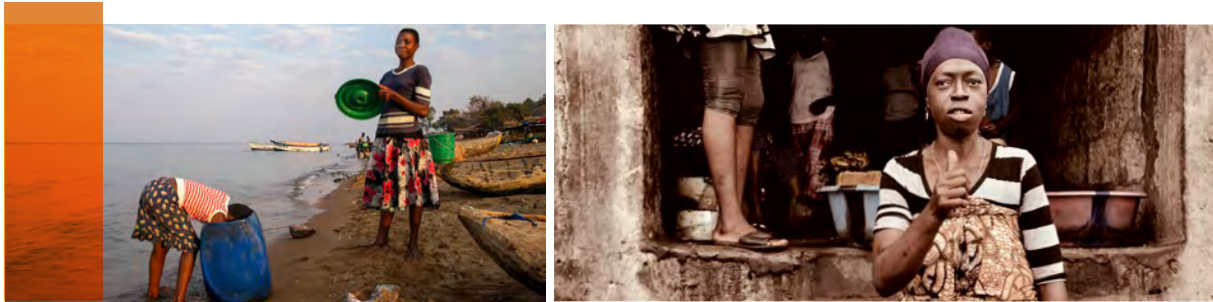
Mikilvægt er að taka mið af fjölbreytileika kvenna við gerð landsáætlunarinnar og að konur hafa ólíkar þarfir. Sérstaklega er tekið á þessu í flestum landsáætlunum Norðurlandanna auk þess sem flest ríkin hafa útvíkkað landsáætlanir sínar að einhverju leyti til að taka tillit til þess að kyngervi er flæðandi og því horfið frá því að byggja aðeins á kynjatvíhyggjunni kona/maður - stelpa/strákur. Þetta er eitthvað sem Ísland gæti tekið sér til fyrirmyndar við gerð næstu landsáætlunar.

---

24 Government Offices of Sweden, „Women, Peace and Security, Sweden’s National Action Plan for the implementation of the UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security 2016-2020”, aðgengilegt á vef: <http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2020/12/Sweden-NAP-2016-2020-1.pdf>



## 7 Tillögur og ábendingar fyrir landsáætlun Íslands um konur, frið og öryggi, 2022-2026



### 7.1. Verklýsing, skilgreiningar og verkaskipting

1. Til að starf Íslands að framgangi ályktunar 1325 sé skilvirkara er lagt til að skilgreina langtíma- og skammtímamarkmið íslenskra stjórnvalda innan málaflokksins. Með því að gera grein fyrir meginmarkmiðum Íslands í landsáætlun er jafnframt hægt að sýna fram á 1) hvað hefur áunnist í vinnu stjórnvalda og markmiðum innan málaflokksins bæði erlendis og á Íslandi, 2) hvar aðgerða sé enn þörf og 3) hvernig eigi að hrinda þeim í framkvæmd. Til að hámarka árangur aðgerða og auka skilvirkni er lagt til að setja raunhæf markmið þegar kemur að fjölda aðgerða svo að vel takist til.
2. Lagt er til að hafa sérstakan kafla með skilgreiningum og hugtökum í næstu landsáætlun til að nýjrir starfsmenn og utanaðkomandi aðilar skilji hvaða stefnu Ísland hefur markað sér þegar kemur að ályktun 1325.
3. Við greiningu kom fram að eftirfylgni með aðgerðum var ábótavant. Lagt er til að framkvæmdaaðilar séu með í mótun aðgerða frá upphafi til að tryggja eignarhald og eftirfylgni. Auk þess er mikilvægt að skilgreina ábyrgðaraðila hverrar aðgerðar og hvaða stöðugildi bera ábyrgð á framfylgd aðgerðar, innan fagráðuneytis, stofnunar eða félagsamtaka.
4. Lagt er til að tilgreint sé hvernig vinna eigi að hverjum aðgerðarlið, hvernig meta eigi frammistöðu aðgerða og að slík mæling sé raunhæf og möguleg. Þá þarf einnig að gæta að því að orðalag sé skýrt og í samræmi við þær skilgreiningar sem unnið er eftir.

### 7.2. Fjármagn

Í fjölmörgum skýrslum þar sem lagt er mat á landsáætlanir 1325<sup>25</sup> er bent á mikilvægi þess að taka fram hvaðan fjármagnið komi og hversu miklu fjármagni skuli varið í hverja aðgerð. Framkvæmd aðgerðaliðar er háð fjármagni og því er lagt til að í næstu landsáætlun sé búinn til raunhæfur fjárhagsrammi í takt við forgangsröðun, þar sem tekið er fram hvernig eigi að fjármagna hverja aðgerð áætlunarinnar fyrir sig.

25 Sjá Myrntinen, et al., „Implementing the Women, Peace, and Security Agenda in the OSCE Region“, OSCE, 2020, aðgengilegt á vef: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/4/444577.pdf?fbclid=IwAR3Rvp9EphIMSQnVvH9sqh9gx8qMUIIAeWoRMvA9UMtRqIJhoszfi5h-MQ>; og Danielsson, Elin, „Ranking the Nordic National Action Plans for the implementation of UN Security Council resolution 1325 on Women, Peace and Security“, Kvinna till Kvinna Foundation, aðgengilegt á vef: <http://www.equalpowerlastingpeace.org/resource/study-of-national-action-plans-for-uncs-resolution-1325-nordic-countries/>

### 7.3. Samþætting á milli stofnana og ráðuneyta og samráð við félagasamtök og aðila erlendis

1. Við greiningu kom fram að sú kortlagning og fræðsla sem var fyrirhuguð en hefur þó ekki átt sér stað væri afar nytsamleg þar sem aðilar sem vinna innan málaflokksins skortir oft upplýsingar um ályktun 1325, vita ekki hver af öðrum og verkefnum hvers annars sem skapar vannýtt tækifæri til samstarfs og samþættingar. Því er lagt til að kortlagning á lykilaðilum og áhrifastöðum fari fram á tímabili næstu landsáætlunar. Auk þess er mikilvægt að samráð sé haft við lykilaðila frá upphafi þegar kemur að gerð landsáætlunar en með því móti verður eignarhald og aðkoma lykilaðila að nýrri landsáætlun enn skýrari.
2. Ef markmið landsáætlunar er að vinna að málefnum innanlands er lagt til að samráð sé haft við alla sem vinna að málaflokknum, þ.e. ráðuneyti, stofnanir, fræðasamfélag og félagasamtök sem koma að þeim aðgerðum sem snúa að konum, friði og öryggi til að hægt sé að boða rétta aðila til samráðs.

### 7.4. Stofnanaminni

1. Við greiningu kom fram að ekki er til lýsing á ábyrgðarsviði og markmiði stýrihóps 1325 og einnig vantar starfslýsingu formanns og meðlima. Fjölmargir viðmælendur bentu á að ekki sé til neitt formlegt ferli þegar skipað er í stýrihóp. Því er lagt til að skýr tilmæli fylgi einnig við skipun í stýrihóp sem útlisti hvort einstaklingur beri ábyrgð á mótun, eftirfylgni eða hvoru tveggja.
2. Til að tryggja stofnanaminni er lagt til að skilgreina hvaða skrifstofa, og þar af leiðandi skrifstofustjóri, beri ábyrgð á framvindu verkefna stýrihópsins. Ein tillaga væri að skrifstofustjóri færi með formennsku stýrihóps og væri þar með ábyrgur fyrir verkefnum stýrihópsins og því að koma næsta formanni inn í verkefni stýrihópsins.
3. Ítarleg landsáætlun með vel skilgreindum markmiðum, aðgerðum, ábyrgðaraðilum, tímaramma, fjármagni og leiðbeiningum um eftirfylgni eykur einnig stofnanaminni og auðveldar nýjum aðilum að taka við stjórn stýrihópsins.

### 7.5. Fræðsla og málsvarastarf

1. Við greiningu kom í ljós að fræðsla um 1325 hefur ekki farið fram með markvissum hætti á tíma landsáætlunarinnar á meðal lykilaðila í íslenskrí stjórnarsýslu. Til að auðvelda fræðslu lykilaðila og starfsfólks utanríkisráðuneytisins er lagt til að útbúið verði netnámskeið í samstarfi við viðeigandi stofnanir. Slíkt námskeið væri hægt að sérsníða að þörfum lykilstofnana og allir starfsmenn gætu tekið það óháð staðsetningu og eftir hentugleika. Með því að nýta netnámskeið er líka auðveldara að halda utan um hverjir hafa setið námskeiðið og þar af leiðandi hlotið fræðslu.
2. Í viðtölum kom fram að markmiðið með verkfærakistu með upplýsingum til að vinna að framgangi ályktunar 1325 var að auðvelda málflutning Íslands um 1325 og samþætta þannig kjarnaskilaboð sendiráða og sendiskrifstofa. Vinna að verkfærakistu hófst en var ekki lokið eins og vonir stóðu til. Slík verkfærakista gæti nýst vel og ef á að reyna að koma henni í framkvæmd er lagt til að skýrari skilaboð liggja fyrir um hvernig sendiskrifstofur eigi að leggja sitt að mörkum til að safna gögnum í verkfærakistuna og hvernig hún geti nýst þeim í vinnu. Vegna upplýsinga sem fram komu í viðtölum er einnig lagt til að skilaboðin til sendiskrifstofa komi frá yfirmanni eða einhverjum háttsettum innan ráðuneytisins svo slíkt verkefni nái fram að ganga.

## 7.6. Þátttaka

1. Ísland leggur áherslu á að auka sýnileika ríkisins innan málaflokksins meðal annars með því að senda ákveðinn fjölda sérfræðinga til að vinna að jafnréttismálum innan alþjóðastofnana sem vinna að mannúðarmálum. Erfitt er að setja sér slík markmið þar sem mótun starfslýsinga fyrir þau störf sem í boði eru, er ekki á borði íslenskra stjórnvalda heldur alþjóðastofnananna sjálfra. Því er erfitt að setja fram markmið um ráðningu sérfræðinga í ákveðin störf sem standa Íslandi jafnvel ekki til boða. Lagt er til að setja í forgang að manna stöður sérfræðinga í jafnréttismálum hjá alþjóðastofnunum þegar þess er kostur. Þá er einnig lagt til að í stað þess að segja „á hverjum tíma fyrir sig“ eins og gert er í núverandi landsáætlun sé fremur miðað við heildar gildistíma landsáætlunar.
2. Úttektin leiddi í ljós að stuðningur Íslands til kvenna frá átakasvæðum sem nýttist í friðarferlum og uppbyggingarstarfi á alþjóðavettvangi var töluverður á tímabili landsáætlunar, ekki síst í gegnum starf Jafnréttisskólans GRÓ GEST. Þó er mikilvægt að íslensk stjórnvöld missi ekki sjónar á markmiðinu sem er að koma konum sem málið varðar beint að borðinu og stuðla að aukinni þátttöku þeirra í sáttamiðlun. Þess vegna er mikilvægt að skýra betur markmið Íslands með þátttöku í alþjóðastarfi á þessum vettvangi, eins og t.d. í tengslaneti *Nordic Women Mediators*. Þar mætti Ísland beita sér fyrir því að samtal fari fram innan tengslanetsins varðandi markmið þess, tilgang og umboð. Þá gæti Ísland til dæmis lagt sitt af mörkum með því að bjóða upp á þjálfun kvenna í samningatækni og sáttamiðlun og skapað þannig auknar forsendur fyrir konur til þátttöku.

## 7.7. Fyrirbyggjandi starf, vernd, aðstoð og endurhæfing

1. Þegar kemur að stuðningi við verkefni á átakasvæðum er mikilvægt að hafa í huga að mannúðaraðstoðin virtur eftir þörfum hverju sinni og svarar kalli stjórnvalda hvers ríkis þegar það berst. Þá eru til að mynda ekki öll ríki samþykkt því að unnið sé að framgangi 1325 innan þeirra landamæra. Því er ekki alltaf hægt að setja 1325 í forgang. Þetta getur reynst enn erfiðara þegar Ísland er eingöngu að styrkja verkefni með fjármagni og hefur þess vegna minni áhrif þegar kemur að verkefnaþróun. Að þessu sögðu geta íslensk stjórnvöld stýrt því hvert fjármagnið fer og því sett sér þau markmið að styðja eingöngu við verkefni sem vinna að framgangi 1325 ef það er sú stefna sem íslensk stjórnvöld vilja taka í mannúðarmálum.
2. UN Women og UNICEF vinna gott starf um allan heim og störf þeirra eru ekki einskorðuð við átakasvæði. Ef Ísland ætlar að styrkja verkefni á átakasvæðum er lagt til að nota ekki takmarkandi skilgreiningar þegar kemur að samstarfsstofnunum líkt og gert er í núverandi landsáætlun, s.s. með tæmandi upptalningu á samstarfsstofnunum. Aðrar stofnanir sem nefndar voru í viðtölum sem Ísland virtur nú þegar með á átakasvæðum eru til að mynda UNFPA.
3. Ef meta á frammistöðu verkefna innan mannúðaraðstoðar er lagt til að frammistöðuvísirinn sé vel skilgreindur og markmiðin raunhæf. Erfitt er að meta hvort framlög Íslands til mannúðaraðstoðar sem ætlað er að ná til samfélaga í heild sinni taki mið af þörfum kvenna og stúlkna til jafns á við þarfir karla og drengja þar sem Ísland hefur ekki áhrif á verkefnalýsingu og reynst hefur erfitt að komast yfir þær. Erfitt er að setja sér markmið um 100% hlutfall ef Ísland hefur nú þegar skuldbundið sig í verkefni sem enn eru í vinnslu og taka ekki mið af þeim málefnum sem falla undir ályktun 1325 sérstaklega. Að því sögðu er hægt að stýra fjármagninu með þeim hætti að það skili sér fremur til verkefna þar sem kynjagleraugunum er beitt á vettvangi. Með skýrari markmiðum til lengri tíma mætti að lokum ná 100% hlutfalli. Hér þykir einnig tilefni til að ítreka að kyngervi er flæðandi og við næstu landsáætlun er æskilegt að forðast að nota kynjastílhæfingu, sbr. karl og kona.
4. Þegar kemur að fræðslu til kvenna sem fengið hafa vernd á Íslandi varðandi úrræði sem eru í boði hérlendis til aðstoðar og endurhæfingar vegna kynferðisofbeldis og/eða kynbundins ofbeldis er lagt til að fræðslan fari fram í öruggu rými en ekki í blönduðum hópum eins og nú er gert. Einnig væri mikilvægt að hafa samráð við konurnar sjálfar varðandi hvernig best væri að standa að slíkri fræðslu við gerð næstu landsáætlunar.
5. Í greiningu kom fram að aðstoð og endurhæfing fyrir konur sem koma til landsins sem hælisleitendur sé ábótavant. Bent var á að ekki væri hægt að vísa konum sem sækja hér um hæli á viðeigandi þjónustu en mikil þörf sé á slíkri aðstoð þar sem margar konur sem koma hingað til lands á flóttu hafa upplifað einhvers konar ofbeldi og oft gróft kynferðisofbeldi og jafnvel pyntingar. Mikilvægt er að tryggja að þessar konur

sem eru í viðkvæmri stöðu fái viðeigandi úrræði en meðferðaraðila skortir oft þekkingu til að taka á svo erfiðum málum. Því er lagt til, ef gera á vel í þessum málaflokki, að hafa öll viðeigandi ráðuneyti með í ráðum við gerð næstu landsáætlunar.

6. Mikil vinna hefur nú þegar verið sett á laggirnar til að vinna að framgangi Istanbúl-samningsins. Í viðtölum var þó bent á að það komi enn fyrir að konur njóti ekki réttar síns samkvæmt samningnum. Mikilvægt er að efla fræðslu á meðal lykilaðila og tryggja eftirfylgni með störfum þeirra sem koma að framfylgd samningsins. Einnig kom fram að erlendar konur treysta margar hverjar ekki lögreglunni til að veita þeim konum sem leita til hennar vernd og aðstoð og kæri því síður kynbundið ofbeldi og/eða kynferðisofbeldi. Því er lagt til að samráð verði haft við lögreglu varðandi þennan málaflokk við gerð næstu landsáætlunar.
7. Vinna gegn mansali virðist hafa verið sett í vel skilgreinda verkferla en mikilvægt er að halda áfram að fylgjast vel með framgangi þessa mikilvæga málaflokks. Gott er að halda eftirfylgni með þessu málefni inni í næstu landsáætlun og að stýrihópur 1325 afli upplýsinga um framgang mála. Lagt er til að haft verði samráð við dómsmálaráðuneytið og lögreglu varðandi þennan málaflokk í næstu landsáætlun.

## 7.8. Samstarf og samráð

1. Ef eftirfylgni og endurmat á landsáætlun á að vera skilvirkt er mikilvægt að farið sé eftir settum markmiðum varðandi skrif á framvinduskýrslum svo hægt sé að meta hvernig aðgerðum miðar áfram. Einnig væri ráðlegt að hitta samráðshóp ábyrgðaraðila hið minnsta tvisvar á ári til að fara yfir framvindu verkefna og endurmeta aðgerðir ef þörf er á.
2. Skortur var á gögnum um norrænt samstarf og því er ekki unnt að greina samstarf og samráð við Norðurlönd í niðurstöðum þessarar úttektar og þar af leiðandi koma með tillögur að úrbótum.
3. Einnig vantaði upplýsingar um íslensku friðargæsluna og því erfitt að veita ráðleggingar um hvernig hægt sé að vinna enn frekar að framgangi 1325 í störfum hennar.
4. Þegar kemur að fjárveitingu til rannsókna á sviði 1325 er lagt til að íslenska ríkið forgangsraði styrkveitingum til íslensks fræðasamfélags til að styrkja þekkingu á málafloknum innanlands.

## 7.9. Ábyrgð, eftirlit og mat á árangri

1. Landsáætlunin er stefnuskjal íslenskra stjórnvalda um ályktun 1325. Þrátt fyrir það kölluðu viðmælendur eftir fræðslu um stefnu íslenskra stjórnvalda innan málaflokksins. Lagt er til að utanríkisráðuneytið veiti lykilaðilum fræðslu um stefnu íslenskra stjórnvalda til að allir lykilaðilar beri ábyrgð á mótun næstu landsáætlunar og því að markvisst sé unnið að framgangi hennar.
2. Í nágildandi landsáætlun er eingöngu talað um stýrihóp 1325 sem ábyrgðaraðila en einnig er mikilvægt að taka fram hverjir fari með ábyrgð samhliða utanríkisráðuneytinu og undirstofnunum. Það er hægt að gera með nexus-kortlagningu á meginábyrgðaraðilum og þeim stofnunum eða félagasamtökum sem falla þar undir. Mikilvægt er allir skilgreindir aðilar samkvæmt kortlagningu verði hafðir með í ráðum við mótun landsáætlunarinnar til að öll viti til hvers sé ætlast af þeim og til að tryggja að markmiðin sem sett eru hverju og einu séu raunhæf.

## 8 Lokaorð og heildrænar ábendingar



Eftirfarandi eru ábendingar sem úttektaraðila fannst ástæða til þess að ítreka með það fyrir sjónum að stýrihópur 1325 geti haft þær að leiðarljósi við gerð næstu landsáætlunar.

Mótun landsáætlunar Íslands varðandi ályktun 1325 og framfylgd hennar er yfirgripsmikið verkefni sem felur í sér viðtækt samráð við fjölda ráðuneyta og stofnana. Því er mikilvægt að stýrihópur landsáætlunarinnar fái svigrúm í sínum störfum til að sinna verkefninu sem skyldi. Til að svo megi verða er mikilvægt að skipað sé í stýrihópinn hverju sinni út frá reynslu og þekkingu viðkomandi. Gagnlegt er að búa til skýra starfslýsingu fyrir stýrihóp 1325 og samstarfsaðila hans. Ef kostur er á væri betra að sömu aðilar komi að mótun og framkvæmd landsáætlunarinnar.

Kortlagning á lykilaðilum og áhrifastöðum þeirra er mikilvæg til að samþætting eigi sér stað og öll sem koma að málaflokkum um konur, frið og öryggi á Íslandi geti í sameiningu unnið að framgangi ályktunar 1325 og tryggt þannig heildstæðan árangur. Þá er einnig mikilvægt að tryggja fræðslu til allra þeirra aðila sem koma með einum eða öðrum hætti að framfylgd landsáætlunar 1325. Til að tryggja viðtækt eignarhald og framkvæmd aðgerða áætlunarinnar þarf að virkja lykilaðila til þátttöku við mótun áætlunarinnar frá upphafi. Þessu samráði þarf síðan að fylgja eftir með reglubundnum fundum, endurmati á verkefnum og framvinduskýrslum. Þá mætti einnig kanna hvort æskilegt sé að utanríkisráðuneyti leiði stýrihóp 1325 en að jafnframt séu skipaðir í stýrihóp fulltrúar frá öðrum ráðuneytum, fræðasamfélagi og frjálsum félagasamtökum svo eignarhald liggja hjá málsvara allra framkvæmdaraðila landsáætlunar.

Landsáætlun Íslands er skrifuð innan ákveðins tímaramma. Gott er að hafa í huga að taka fram bæði ártal og mánuð fyrir þann tíma sem áætlunin nær yfir til að tryggja að gildistími áætlunarinnar verði ekki mistúlkaður. Gott væri að hver landsáætlun gildi til loka hvers árs en að unnið verði að nýrri landsáætlun fyrir miðbik lokaárs hverjar landsáætlunar. Með því móti er tryggt að ný landsáætlun verði tilbúin til framkvæmdar þegar landsáætlun þess árs rennur út. Þannig þarf að taka skýrt fram að næsta landsáætlun Íslands gildi frá janúar 2023 til loka desember árið 2028, að endurmat verði gert á landsáætluninni í júní árið 2025 og að ný áætlun verði skrifuð í júní árið 2028.

Niðurstöður greiningar á landsáætlun sýna að enn eru aðgerðir sem ekki hafa verið framkvæmdar (sjá niðurstöðukafla) og aðrar sem komnar eru vel á veg og þróa mætti frekar í næstu landsáætlun. Aðgerðir sem nefndar eru í landsáætlun eru skilgreindar í samræmi við störf íslenskra stjórnvalda innan málaflokksins og þá sérstaklega út frá sjónarmiðum um kynjajafnrétti. Til að búa til öflugra landsáætlun er hins vegar lagt til að aðgerðir í landsáætlun séu frekar skilgreindar út frá þeim markmiðum sem Ísland *vill* ná, í samræmi við hvaða leiðir séu best færar íslenskum stjórnvöldum til þess að *vinna* að framgangi ályktunar 1325, fremur en samkvæmt þeim verkefnum sem íslensk stjórnvöld vinna að innan málaflokksins þegar landsáætlunin er skrifuð. Tækifæri leynast víða til að auka samlegð á milli ráðuneyta, stofnana og félagasamtaka. Forsenda góðs samstarfs er að lykilaðilar komi saman áður en mótun landsáætlunar hefst. Með því móti er hægt að samræma verkefni, skilgreina þau og vinna að sameiginlegum markmiðum allra þeirra sem vinna að málaflöknum og í samræmi við getu hvers og eins.



## Heimildaskrá

- Coomaraswamy (ed.), „Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council resolution 1325“, *UN Women*, 2015. Aðgengilegt á vefslóð [https://wps.unwomen.org/pdf/en/GlobalStudy\\_EN\\_Web.pdf](https://wps.unwomen.org/pdf/en/GlobalStudy_EN_Web.pdf)
- Danielsson, Elin, „Ranking the Nordic National Action Plans for the implementation of UN Security Council resolution 1325 on Women, Peace and Security“, *Kvinna till Kvinna Foundation*, aðgengilegt á vef: <http://www.equalpowerlastingpeace.org/resource/study-of-national-action-plans-for-uns-c-resolution-1325-nordic-countries/>
- Departementene, „Kvinner, fred og sikkerhet (2019-2021)“, *Regjeringens handlingsplan*, aðgengilegt á vef: [https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/planer/handlingsplan\\_kfs2019.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/departementene/ud/dokumenter/planer/handlingsplan_kfs2019.pdf)
- Dómsmálaráðuneytið, *Áherslur stjórnvalda í aðgerðum gegn mansali og annars konar hagnýtingu*, mars 2019, aðgengilegt á vef: [https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Domsmlaraduneytid/%c3%81HERSLUR%20STJ%c3%93RNVALDA%20%c3%8d%20A%c3%90GER%c3%90UM%20GEGN%20MANSALI%20OG%20ANNARS%20KONAR%20HAGN%c3%9dTINGU%20-%20Copy%20\(1\).pdf](https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Domsmlaraduneytid/%c3%81HERSLUR%20STJ%c3%93RNVALDA%20%c3%8d%20A%c3%90GER%c3%90UM%20GEGN%20MANSALI%20OG%20ANNARS%20KONAR%20HAGN%c3%9dTINGU%20-%20Copy%20(1).pdf)
- Forsætisráðuneytið, „Ísland áfram í efsta sæti á lista Alþjóðæfnaðagsráðsins um kynjafnrétti“, 17. desember 2019, aðgengilegt á vef: <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2019/12/17/Island-afram-i-efsta-saeti-a-lista-Althjodaefnahagsradsins-um-kynjafnrretti/>
- Gonzales-Pineros and Luis, „Mid-term Evaluation, Promoting Women and Girl’s Effective Participation in Peace, Security and Recovery in Mozambique“, *UN Women Mozambique*, 15 March, 2021.
- Government Offices of Sweden, „Women, Peace and Security, Sweden’s National Action Plan for the implementation of the UN Security Council Resolutions on Women, Peace and Security 2016-2020“, aðgengilegt á vef: <http://1325naps.peacewomen.org/wp-content/uploads/2020/12/Sweden-NAP-2016-2020-1.pdf>
- IWEV: Immigrant women’s experiences of employment based (EBV) and intimate partner violence (IPV): a baseline exploration. Óútgefið efni.
- Ljungman, C.M, et al., „Niras indevelop: Evaluation of the UNU Programmes in Iceland“, *final report*, september 2017, aðgengilegt á vef: [https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Utanrikismal/Throunarsamvinna/Evaluation-of-the-UNU-Programmes-in-Iceland%20-%20Copy%20\(1\).pdf](https://www.stjornarradid.is/library/03-Verkefni/Utanrikismal/Throunarsamvinna/Evaluation-of-the-UNU-Programmes-in-Iceland%20-%20Copy%20(1).pdf)
- Maskína, „Gender Capacity Survey Results“, *Ministry for Foreign Affairs of Iceland*, glæra nr. 25, 28 October – 19 November 2021, Reykjavík.
- Ministry for Foreign Affairs of Finland, „Women, Peace, and Security: Finland’s National Action Plan 2018-2021“, *The Ministry for Foreign Affairs Publication Series 3/2018*, 12. mars, 2018, aðgengilegt á vef: [https://www.peacewomen.org/sites/default/files/03\\_18\\_Women\\_Peace\\_Security%20\(1\)%20\(2\).pdf](https://www.peacewomen.org/sites/default/files/03_18_Women_Peace_Security%20(1)%20(2).pdf)
- Myrtilinen, et al., „Implementing the Women, Peace, and Security Agenda in the OSCE Region“, OSCE, 2020, aðgengilegt á vef: <https://www.osce.org/files/f/documents/3/4/444577.pdf?fbclid=IwAR3Rvp9EphIM5QnVvH9sqh9gx08qMUIIAeWoRMvA9UMtRqJjhoszfi5h-MQ>
- Norræna ráðherranefndin, „Gagnvegir góðir“, *formennska Íslands 2019*, aðgengilegt á vef: <https://www.stjornarradid.is/library/04-Raduneytin/Utanrikisraduneytid/PDF-skjol/GagnvegirGodir.pdf>
- OECD, „OECD Development Co-Operation Peer Reviews: Iceland 2017“, OECD, Paris.
- Openaid.is, *Mannfjöldasjóður Sameinuðu Þjóðanna (UNFPA) - Kyn - og frjósemisheilbrigði og réttindi unglingsstúlkna og kvenna í Mangochi héraði í Malaví*. Aðgengilegt á <https://www.stjornarradid.is/verkefni/utanrikismal/throunarsamvinna/openaid.is/>
- Stjórnarráð Íslands, „Baseline Report by the Government of Iceland on legislative and other measures giving effect to the provisions of the Council of Europe Convention on Preventing and Combating Violence against Women and Domestic Violence (Istanbul Convention)“, *Dómsmálaráðuneytið*, Reykjavík, 2021.
- Udenrigsministriet, forsvarsministriet og justisministriet, „Danmarks Nationale Handlingsplan for kvinder, fred og sikkerhed, 2020-2024“, aðgengilegt á vef: <https://www.fmn.dk/globalassets/fmn/dokumenter/nyheder/2020/-danske-nationale-handlingsplan-for-fns-sikkerhedsraadsresolution-1325-om-kvinder-fred-og-sikkerhed-2020-24-.pdf>
- Unicef á Íslandi, *Ársskýrsla 2020*, Reykjavík, 2020, bls. 28. Aðgengilegt á [https://unicef.is/sites/unicef.is/files/atoms/files/arsskyrsla2020\\_web.pdf](https://unicef.is/sites/unicef.is/files/atoms/files/arsskyrsla2020_web.pdf)
- Utanríkisráðuneytið, „Barbershop“, aðgengilegt á vef: <https://www.government.is/topics/foreign-affairs/international-affairs/barbershop/>
- Utanríkisráðuneytið, „Framlag til International Crisis Group vegna framkvæmdar á Landsáætlun Íslands um konur, frið og öryggi 2018-2022“, Minnisblað til ráðuneytisstjóra, 6. febrúar 2020, Reykjavík.
- Utanríkisráðuneytið, „Gender Equality“, *A Barbershop Conference for EEA Grants Beneficiary and Donor States*, aðgengilegt á vef: <https://www.stjornarradid.is/library/01--Frettatengt---myndir-og-skrar/UTN/EEA%20Gender%20Equality%20-%20Programme.pdf>
- Utanríkisráðuneytið, „Kynjafnrétti, jafnrétti kynjanna og valdefling kvenna“, aðgengilegt á vef: <https://www.stjornarradid.is/verkefni/utanrikismal/throunarsamvinna/thverlaeg-malefni/kynjafnrretti/>
- Utanríkisráðuneytið, „Stutt samantekt um verkefnið“, gögn fengin frá utanríkisráðuneyti 2. febrúar 2022, Reykjavík, Ísland.





Stjórnarráð Íslands  
Utanríkisráðuneytið



ALÞJÓÐAMÁLASTOFNUN  
HÁSKÓLI ÍSLANDS

[www.ams.hi.is](http://www.ams.hi.is)