

Kvinner, fred og sikkerhet

(2019 - 2022)



Barne- og likestillingsminister
Linda Hofstad Helleland



Foto: Martin B. A. Aune

Utviklingsminister
Nikolai Astrup



Foto: Fotograf Sturlason/Utenriksdepartementet

Justis-, beredskaps- og
innvandringsminister
Tor Mikkell Wara



Foto: Olaf Heggø

Forsvarsminister
Frank Bakke-Jensen



Foto: Torgeir Haugegaard, Forsvaret

Utenriksminister
Ine Eriksen Søreide



Foto: Torbjørn Kjosvold/Forsvaret

Innhold

Kvinner, fred og sikkerhet i en ny planperiode 6

INNSATSOMRÅDER:

- 1. Freds- og forsoningsprosesser 12
- 2. Gjennomføring av fredsavtaler 18
- 3. Operasjoner og oppdrag 24
- 4. Humanitær innsats 35

- 5. Bærekraftig fred
 - a. *Kvinner, rettigheter og likestilling i land berørt av væpnet konflikt* 46
 - b. *Kvinner, kjønn og voldelig ekstremisme* 48

Gjennomføring av handlingsplanen 54

Resultatrammeverk 60

Forord

Denne handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet er Norges fjerde. I den nye planen setter vi blant annet søkelys på kvinners deltakelse og rettigheter i innledende, uformelle fredssamtaler i tillegg til i formelle fredsforhandlinger. Norge skal jobbe mer systematisk med kvinner, fred og sikkerhet i vår støtte til gjennomføring av fredsavtaler, styrke kjønnsperspektivet i internasjonale operasjoner og oppdrag, og øke innsatsen for jenter og kvinner i humanitært arbeid.

De som tiltakene rettes mot, må også ha innflytelse. Menn og kvinner, gutter og jenter som er rammet av seksualisert og kjønnsbasert vold, skal ivaretas. Også barna som blir født som følge av overgrep, skal følges opp. I all vår freds- og sikkerhetsinnsats skal det legges vekt på forebygging og håndtering av konfliktrelatert seksualisert vold.

Den langsiktige og brede satsingen på kvinners rettigheter er avgjørende for kvinners mulighet til å delta i konfliktforebygging og konfliktløsning. Derfor løftes både bredde og langsiktighet fram i planen. Kvinners ulike roller i møte med voldelig ekstremisme og viktigheten av et kjønnsperspektiv også innenfor dette temaet, vies plass.

Koordinering er avgjørende. Derfor skal Norge fremme samarbeid for kvinner, fred og sikkerhet på landnivå og i multilaterale organisasjoner. Resultatmålingen styrkes også i den nye planen.

Norges innsats for kvinners deltakelse og innflytelse i freds- og sikkerhetsarbeid begynte før FNs sikkerhetsråd vedtok resolusjon 1325 i 2000. Egen erfaring har lært oss at vi må rekruttere fra hele befolkningen, både kvinner og menn, om vi skal oppnå de beste resultatene. Vår innsikt og kapasitet øker når vi involverer flere og konsulterer bredere.

Arbeidet for kvinners rettigheter har lange tradisjoner i norsk utenriks- og innenrikspolitikk, og forblir en prioritet. I Norges innsats for fred og sikkerhet betyr dette at kvinners og menns rettigheter, behov og prioriteringer skal tas på alvor. Dette er nødvendig dersom analysene skal være treffende, mandatene aktuelle og tiltakene relevante og tilstrekkelige.

Norges kandidatur til FNs sikkerhetsråd 2021-2022 ble lansert allerede i 2007. Norge vil bidra til en målrettet og systematisk oppfølging av forpliktelsene for kvinner, fred og sikkerhet i hele bredden av Sikkerhetsrådets arbeid. Vi legger vekt på at kvinner skal være aktører i all innsats for fred og sikkerhet, og at menn så vel som kvinner er tjent med at freds- og sikkerhetsinnsatsen er inkluderende.

Kjønnsperspektivet handler også om menns erfaringer, behov og kjønnsroller, og at menn, på samme måte som kvinner, profiterer når freden får bedre vekstvilkår. Det må alltid være et lederansvar å sikre at innsatsen for fred og sikkerhet er en innsats for både kvinner og menn, jenter og gutter.

Arbeidet for kvinner, fred og sikkerhet er ingen gest til kvinner. Det handler om å forebygge og løse konflikter effektivt og bygge fred på bærekraftig vis. Norge vil være en forutsigbar og langsiktig partner for en felles, fredelig og trygg fremtid.

One-Eriksen-Soreide *Linda Høstad Helleland* *Frank Bakke-Jensen*

Nikolai Sjøstrup *Tor Mikkel Wana*

KVINNER, FRED OG SIKKERHET I EN NY PLANPERIODE

Norges innsats for kvinner, fred og sikkerhet skal bidra til å nå vårt felles mål om bærekraftig fred.



Foto: UN Photo/Kim Haughton

© 2. desember 1952 avholdt Sikkerhetsrådet sitt første møte i den nye Sikkerhetsrådssalen i FN-bygget i New York. Salen var en gave fra Norge til FN.

I de senere årene har vi sett endringer i det globale konfliktbildet. Vi står overfor flere komplekse, intensive og langvarige konflikter og kriser. Mange sivile rammes. De humanitære lidelsene er enorme. Ødelagt infrastruktur, dårlige helsetjenester og tapt skolegang får konsekvenser for millioner av mennesker. Klimaendringer og helsepandemier øker sårbarheten i mange samfunn. Dette kan igjen påvirke sikkerheten.

Kvinner og menn, jenter og gutter har ulike roller og posisjoner i sine samfunn. I en konflikt kan de rammes på ulikt vis. Derfor har Norge et tydelig fokus på både kvinners og menns sikkerhet og rettigheter. Tilgang til hele befolkningens ressurser, kunnskap og erfaringer er avgjørende for at vi skal kunne bygge fredelige samfunn som ivaretar alle.¹ Norge jobber for at kvinner skal delta på lik linje med menn i prosesser som handler om deres liv og påvirker deres fremtid. Handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet gir viktige føringer for dette arbeidet.

Momentum for kvinner, fred og sikkerhet

15-årsmarkeringen for sikkerhetsrådsresolusjon (SR) 1325 i 2015 satte to rekorder i Sikkerhetsrådet. Aldri før er så mange innlegg blitt holdt, og aldri før har så mange stilt seg bak en resolusjon som da SR 2242 ble vedtatt. Det er stor oppslutning om agenda for kvinner, fred og sikkerhet internasjonalt. Til tross for at mye gjenstår i gjennomføringen av forpliktelser, ser vi optimisme når det gjelder hva som er mulig å oppnå.

Fredsavtalen av 2016 mellom den colombianske regjeringen og FARC har vist at kvinner kan ha innflytelse i fredsprosesser, og at det er mulig å oppnå en fredsavtale med sterke paragrafer som ivaretar kvinners så vel som menns rettigheter, behov og prioriteringer. ►

● Kvinnelige menneskerettighetsforsvarere

Kvinnerns evne og mulighet til å delta i freds- og sikkerhetsinnsats henger sammen med kvinners livssituasjon og i hvilken grad kvinners rettigheter ivaretas. Derfor er det nær sammenheng mellom vår innsats på området kvinner, fred og sikkerhet og arbeidet med menneskerettigheter, herunder arbeidet for kvinners rettigheter og likestilling.²

Støtte til kvinnelige menneskerettighetsforsvarere er viktig for å bygge et solidt forsvar for kvinners rettigheter. Kvinnelige menneskerettighetsforsvarere er ofte mer utsatt enn sine mannlige kolleger, fordi de i mange tilfeller bryter med tradisjonelle normer.

En norskledet resolusjon om kvinnelige menneskerettighetsforsvarere ble vedtatt ved konsensus i FNs generalforsamling i desember 2013. Å bidra til å sikre beskyttelse for kvinnelige menneskerettighetsforsvarere er en viktig målsetting for Norge, også på området kvinner, fred og sikkerhet.



1. Viktige normative referanser er Sikkerhetsrådets resolusjoner om kvinner, fred og sikkerhet, SR 2250 om ungdom, fred og sikkerhet, bærekraftsmålenes bærende prinsipp om at ingen skal etterlates, bærekraftsmål 5 om kvinners rettigheter og bærekraftsmål 16 om inkluderende og fredelige samfunn.
2. Se Meld. St. 10 om menneskerettigheter og handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken.

Kvinner, kjønn og voldelig ekstremisme

Mange voldelige ekstremistgrupper har gjort angrep på kvinners rettigheter og sikkerhet til en del av sin strategi. Ekstremistisk vold får sitt uttrykk blant annet i seksualisert vold. Menneskehandel, særlig med jenter og kvinner, forblir en kritisk del av finansstrømmene til enkelte ekstremistgrupper.

Til tross for grove brudd på kvinners rettigheter utført av ekstremister, rekrutteres også kvinner til deres rekker. Kvinner er ekstremistiske ideologer som verver både menn og kvinner, og legger press på familie og kjente for at de skal delta i ekstremistisk vold. Kvinner fyller støttefunksjoner, og er også selv voldsutøvere i ekstremistiske grupper.

Samtidig er kvinner innflytelsesrike fredsaktivister som bygger motstandsdyktighet mot voldelig ekstremisme og driver effektive deradikalisering-, reintegrerings- og forsoningsprogrammer.

Voldelige ekstremister spiller strategisk på både tradisjonelle og moderne ideer om samfunn og fellesskap. Manns- og kvinneroller utnyttes bevisst. I møte med voldelig ekstremisme er oppmerksomheten omkring ulike manns- og kvinneroller økt, og interessen for både kvinners og menns situasjon, erfaringer og innsikter blitt større.

For Norge har disse perspektivene og samarbeidet med sivilt samfunn høy prioritet i vårt arbeid for å forebygge og bekjempe voldelig ekstremisme. Se side 50.

► Innenfor rammen av de Genève-baserte fredssamtalene om Syria ble nye og innovative inkluderingsmekanismer etablert (se side 16). Fredsbyggingsfondet ble det første fondet i sitt slag som lyktes i å sikre at mer enn 15 prosent av de fordelte midlene gikk til kvinners rettigheter og likestilling (36 prosent i 2017), i tråd med FNs målsettinger. Midlene kom blant annet sivilsamfunnsorganisasjoner til gode, som lenge har kjempet for å få mer økonomisk støtte til sin innsats. FNs generalsekretærs likestillingsstrategi av 2017³ ga nytt momentum til kvinners deltakelse og innflytelse på alle nivåer av organisasjonen, også i freds- og sikkerhetsarbeidet. Statsstøttede nettverk av kvinnelige meklere oppstår i stadig flere regioner. Disse nettverkene arbeider strategisk for å fremme kvinners deltakelse i freds- og forsoningsarbeid på alle nivåer. Nye initiativer blir også tatt for å øke antallet kvinner i internasjonale operasjoner.

Nye temaer kommer til

Etter at den forrige norske handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet ble ferdigstilt for fire år siden, har forebygging og bekjempelse av voldelig ekstremisme fått mer oppmerksomhet i sikkerhetspolitikken. Sikkerhetspolitiske forhold knyttet til klimaendringer er mer fremtredende. Antallet flyktninger og internt fordrevne har økt betraktelig.

De nye humanitære og sikkerhetspolitiske utfordringene krever vårt tilsvar. Tilsvaret må ha et tydelig kjønnsperspektiv og involvere kvinner.

Vi ser utviklingen reflektert i nye sikkerhetsrådsresolusjoner, blant annet SR 2242 og SR 2419, som knytter innsatsen mot voldelig ekstremisme til forpliktelser på området kvinner, fred og sikkerhet, og SR 2331 og SR 2388, som setter menneskehandel på Sikkerhetsrådets agenda. ►

Ny norsk handlingsplan - innsatsområder og mål

Mange områder av norsk politikk er relevante for agenda for kvinner, fred og sikkerhet. Handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet definerer hva Norge vil løfte særskilt fram, og fokuserer på områder der vi kan utgjøre en forskjell, bli mer effektive og forplikte oss til å oppnå resultater. ►

Planens fire første kapitler dekker fire innsatsområder:

1. *Freds- og forsoningsprosesser*
2. *Gjennomføring av fredsavtaler*
3. *Operasjoner og oppdrag*
4. *Humanitær innsats*



© Ei jente venter med sin fordrevne families eiendeler. De skal krysse den oversvømte elva Kosi i Sør-Nepal.

Kvinner på flukt

Når mennesker er på flukt øker sårbarheten. Enkeltmennesker løsrives fra sine lokalsamfunn. De sosiale strukturene er borte. Lov og orden forvitrer i møte med desperasjon. Både kvinner og menn blir mer utsatt enn før: De mister sine eiendeler og sine røtter, fratras muligheten til utdanning og inntekt, og utsettes for overgrep og menneskehandel.

Jenter og kvinner er særlig utsatt. Seksualisert vold er et stort og mangefasettert problem. Barneekteskap og tvangsekteskap øker ofte i omfang, som en konsekvens av frykt og nød. I en situasjon der behovet for seksuelle og reproduktive helsetjenester er akutt, er tilbudet ofte begrenset.

Derfor arbeider vi for at både kvinner og menn skal bli hørt og få sine behov dekket når de er på flukt. Det er sentralt i vår humanitære innsats og i arbeidet med internasjonale migrasjonsspørsmål. Kvinners rettigheter er prioritert i Norges diplomatiske arbeid på feltet, slik det var eksempelvis i FN-forhandlingene om Den globale flyktningplattformen og Den globale migrasjonsplattformen.

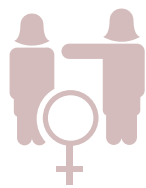


● Kvinner agerer sammen og hver for seg

Siden kvinner ofte marginaliseres, har kvinnegrupper hatt beveggrunner for å komme sammen på tvers av skillelinjer, for å styrke kvinners stemme og posisjon. Det er positivt når så skjer. Samtidig må vårt arbeid ta mangfoldet på alvor, og det faktum at kvinner kan ha svært ulike behov og prioriteringer.

Vår innsats for fred og sikkerhet skal reflektere at kvinner ikke er en enhetlig gruppe. Kvinner, så vel som menn, har ulike politiske sympatier. Kvinner, som menn, er urbane og rurale, har utdanning og er analfabeter. Kvinner er urfolk, tilhører etniske, religiøse og seksuelle minoriteter og har ulike funksjonsevne, slik som menn.

Vi skal være særlig oppmerksomme på kvinner som er utsatt for diskriminering på flere grunnlag, slik at vår innsats også ivaretar deres rettigheter, behov og prioriteringer.



► Teksten i planen forklarer innsatsens målsettinger, rasjonale og innretning. Resultatrammeverket viser hvordan innsatsen brytes ned i enkelte konkrete mål, delmål og indikatorer. Disse omfatter både norske bidrag og norsk støtte til globale prosesser, foruten egen kompetanse og kapasitet. Sistnevnte er en forutsetning for å kunne styrke norske bidrag over tid.

Hensikten med resultatmålingen er å styrke resultatoppnåelsen, følge med på sentrale utviklingstrekk gjennom planperioden og bli i stand til å identifisere forbedringsområder og behov.

Enkelte justeringer er gjort fra forrige handlingsplan:

Når det gjelder fred- og forsoning, vil vi legge mer vekt på kvinner, fred og sikkerhet i de innledende og ikke-offentlige fasene av fredsprosesser. Det kapittelet som i tidligere fase var et fredsbyggingskapittel, skal nå dreie seg om støtte til gjennomføring av fredsavtaler. Operasjoner og oppdrag omfatter nå også nasjonale operasjoner og oppdrag, noe som blant annet innebærer at kvinner-, freds og sikkerhetsperspektivet gjøres gjeldende i nasjonale beredskapsplaner. Det fokuseres også mer på hvordan kriminalitet

og væpnet konflikt overlapper. Humanitærinnsatsen preges av større fokus på mennesker på flukt og menneske-handel, overgrep mot gutter og menn, og større vekt på kvinners seksuelle og reproduktive helse og rettigheter. Forebygging og bekjempelse av konfliktrelatert seksualisert vold er en tverrgående prioritet, slik det er reflektert under alle innsatsområdene.

Kapittel 5 «Bærekraftig fred» synliggjør at de ulike fasene av fredsbygging henger sammen. Gjenoppbygging og forsoning går ofte over i både konfliktforebygging og ny konfliktløsning. Den brede innsatsen for kvinners rettigheter står sentralt i denne sammenhengen, og underkapittel 5a «Kvinner, rettigheter og likestilling i land berørt av væpnet konflikt» viser hvordan vi vil overvåke oppfølgingen av handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling i disse landene. Arbeidet for å forebygge og bekjempe voldelig ekstremisme har berøringspunkter med hele innsatsen for fred og sikkerhet, slik det er synliggjort i underkapittel 5b «Kvinner, kjønn og voldelig ekstremisme». ►

► Planen i en større sammenheng

Norge jobber for at alle relevante politiske plandokumenter skal integrere kvinner, fred og sikkerhet. Eksempelvis er grunnprinsippene i agenda for kvinner, fred og sikkerhet reflektert i stortingsmeldingen *Veivalg i norsk utenriks- og sikkerhetspolitikk og i regjeringens handlingsplan mot menneskehandel*. Betydningen av kvinners deltakelse og integrering av et kjønnsperspektiv løftes frem i *Strategisk rammeverk for norsk innsats i sårbare stater og regioner, i stortingsmeldingene Bærekraftsmålene og norsk utviklingspolitikk og Menneskerettigheter som mål og middel i utenrikspolitikken*. *Ny norsk humanitærstrategi* som er utviklet i sammenheng med denne handlingsplanen, integrerer kjønnsperspektivet i den humanitære responsen, og vektlegger kvinners behov, medbestemmelse og innflytelse. Også i arbeidet med klima og sikkerhet setter vi fokus på kvinners situasjon, roller og rettigheter. *Langtidsplan for forsvarsektoren (2017-2020)* integrerer kvinner, fred og sikkerhet i både sikkerhetspolitikk og kapasitetsbygging. Stortingsmeldingen *Norge og en verden i endring* (som legges frem i 2019) integrerer også kvinner, fred og sikkerhet.

Kvinner, fred og sikkerhet har en høy prioritet i samarbeidet med FN,

NATO og andre regionale organisasjoner. Det er en hovedsak i Norges kampanje for medlemskap i Sikkerhetsrådet og i vårt arbeid opp mot Sikkerhetsrådet og i Fredsbyggingskommisjonen.

Transnasjonale utfordringer som voldelig ekstremisme, klimændringer og det store antallet mennesker på flukt, gjør at nasjonale handlingsplaner for kvinner, fred og sikkerhet har endret karakter i mange land. Koordineringen og arbeidet for konsistens dreier seg ikke lenger bare om innsatser i utlandet. Stadig flere land som ikke er i konflikt, integrerer nasjonale tiltak i sine handlingsplaner for kvinner, fred og sikkerhet.

Norge har allerede ulike nasjonale politiske dokumenter som styrer de innenrikspolitiske sidene av innsatsen. Vi vil unngå dobbeltarbeid og bidra til koordinering. Derfor synliggjør vi hvordan handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet henger sammen med annet pågående arbeid, også innenrikspolitisk. Dette gjøres blant annet ved å løfte fram tre eksempler i tekstbokser som beskriver hvordan vi forholder oss til kvinnelige asylsøkere, hvordan vi nærmer oss radikaliserende nasjonalt og hvordan vi arbeider for å bekjempe vold mot kvinner i vårt eget land.

● Integrering av kjønnsperspektivet

Kjønnsperspektivet skal integreres i vårt arbeid for fred og sikkerhet. Kjønnsperspektivet handler om hvordan samfunnsinstitusjoner, strukturer og systemer, programmer, reformer og tiltak påvirker kvinners og menns, jenters og gutters makt og ressursituasjon, behov og prioriteringer. Denne handlingsplanen vektlegger spesielt hvordan væpnet konflikt påvirker kvinners og menns, jenters og gutters erfaringer og behov.

Kjønnsperspektivet er integrert når det preger våre og våre partners initiativer og tilnærminger til kapasitet, analyser, målhierarkier, risikohåndtering, budsjett, overvåking og evaluering i ulike faser av konflikt- og fredsarbeid.



KAPITTEL 1.

FREDS- OG FORSONINGSPROSESSER

Norge arbeider for at freds- og forsoningsprosesser skal være inkluderende, og at fredsavtaler skal ivareta både kvinners og menns rettigheter, behov og prioriteringer.

Vi arbeider for at flere kvinner skal delta på alle nivåer i innsatsen for fred og forsoning, og at alle som er involvert i en fredsprosess, vet hvordan de kan integrere kjønnspektivet i sitt arbeid.



© Det syriske Women's Advisory Board, sammen med Staffan de Mistura, FNs spesialutsending til Syria.



© Panel om Sør-Sudan under Oslo Forum.

Rebecca Nyandeng de Mabior
Hanna Tetteh
Jemma Nunu Kumba
Koiti Emmily

© Spesialrepresentant til Filippinene Idun Tvedt



Foto: Ilja C. Hendel



© Tre tidligere FARC-soldater gleder seg over fredsavtalen i november 2016.

Foto: Hilde Salvesen

Kvinner fortsetter i mange tilfeller å stå på sidelinja når fredsavtaler fremforhandles. Det er få kvinnelige tilretteleggere og fredsmeklere, og få kvinner ved forhandlingsbordet. Sivilt samfunn har liten tilgang og innflytelse, og fremdeles er det få fredsavtaler som integrerer kjønnsperspektivet og kvinners rettigheter på tilfredsstillende vis.

Fredsavtaler legger ofte det politiske og institusjonelle grunnlaget for landets fremtid, stabilitet og utvikling. Derfor er det avgjørende at fredsavtalene ikke er diskriminerende, men ivaretar alle borgers rettigheter og behov. Kvinners deltakelse står sentralt i den sammenheng, men alle som er engasjert i fredsprosessen, menn så vel som kvinner, har ansvar for å arbeide for helhetlige og ikke-diskriminerende løsninger.

Inkluderende prosesser kan styrke avtalens troverdighet og legitimitet, så vel som befolkningens eierskap⁴. Slike prosesser fører ofte til mer komplekse avtaler, fordi flere er involvert, men sannsynligheten for at avtalene gjennomføres, er også større⁵. Derfor handler inkluderende prosesser om å legge til rette for at fredsavtaler gjennomføres og at freden varer.

Norge er involvert i en rekke fredsinitiativer i ulike deler av verden, ikke bare i formelle fredsprosesser, som i Colombia og Filippinene, men også i dialoginitiativer med en eller flere parter i en konflikt, som har som formål å få partene til forhandlingsbordet. ▶



4. T. Paffenholz, N. Ross, S. Dixon, A.-L. Schluchter og J. True: Making Women Count - Not Just Counting Women: Assessing Women's Inclusion and Influence on Peace Negotiations.

5. Jana Krause, Werner Krause, Piia Bränfors. *Women's Participation in Peace Negotiations and the Durability of Peace*. University of Amsterdam

► Kvinners deltakelse

Norge har lenge hatt fokus på kvinners deltakelse og innflytelse på alle nivåer i freds- og forsoningsarbeidet. Ett av disse nivåene er tilrettelegger-/meklernivået. Ifølge studier gjort av Council on Foreign Relations var bare to prosent av tilretteleggere/fredsmeklere i alle store fredsprosesser mellom 1990 og 2017 kvinner⁶. De siste årene har Norge derfor lagt stor vekt på arbeidet med det norske og nordiske nettverket av kvinnelige meklere. I 2017 tok Norge, innenfor rammen av det nordiske nettverket, initiativ til samarbeid med andre regionale nettverk med lignende innretning. (Se side 17.)

Utenriksdepartementet inkluderer både kvinner og menn i egne delegasjoner til fredsforhandlinger. I 2014 fikk vi vår første kvinnelige spesialrepresentant til en fredsprosess. I 2018 hadde vi kvinnelige spesialrepresentanter til begge fredsprosessene der Norge er formell tilrettelegger: Colombia og Filippinene. Andelen kvinner i norske tilrettelegger-team har de siste årene variert fra 46 til 65 prosent⁷. Kjønnbalanse i egne team er viktig i seg selv, men også vesentlig for å kunne motivere andre til å gjøre det samme.

Lederen for norske tilrettelegger-team har hovedansvaret for at kvinner, fred og sikkerhet integreres i teamets arbeid, og lederen skal utpeke en i teamet som følger systematisk opp i det daglige. Det skal sikres god kjønnsbalanse i egne tilrettelegger-team.

Partene utnevner selv sine forhandlingsdelegasjoner. Det at få kvinner inkluderes, gjenspeiler til dels at kvinner er underrepresentert i gjeldende maktstrukturer, både hos regjeringen og hos væpnede grupper. Norge retter derfor innsatsen mot å bevisstgjøre partene om betydningen av å ha en viss kjønnsfordeling i sine delegasjoner. Norge har videre fokus på å støtte opp om de kvinnene som deltar i prosessen, dersom det er ønske og behov for det.

Kvinnens tilstedeværelse er imidlertid ingen garanti for en kjønnssensitiv fredsavtale. Derfor jobber Norge med både mennene og kvinnene i delegasjonene for å sikre et godt resultat.

Norge legger til rette for at ulike kvinnegrupper og sivilsamfunnsorganisasjoner blir hørt og kan komme med innspill i forhandlingene. Colombia-prosessen bidro til flere innovative mekanismer som skulle ▶

● **Kvinnelige meklere – fortsatt en vei å gå**

FNs generalsekretær har satt seg som mål at kvinner skal fylle halvparten av alle lederstillinger i organisasjonen innen 2028. I 2018 var det for første gang kjønnsbalanse i Generalsekretærens ledergruppe. Det er et betydelig fokus på også å øke antallet kvinnelige fredsmeklere. Like fullt er det fortsatt få kvinner som leder meklingssteam.

Dette er ikke unikt for FN. I større grad enn før legges det opp til å håndtere og løse konflikter regionalt, og også AU, OSSE og andre meklingsaktører utnevner bare unntaksvis kvinner til ledere i fredsprosesser.

6. <https://www.cfr.org/interactive/womens-participation-in-peace-processes>

7. Det må imidlertid påpekes at tallgrunnlaget er spinkelt, slik at variasjonene er store fra år til år.

8. Dag Nylander og Hilde Salvesen. *Women and the gender approach in the Colombia peace process*. NOREF report. Oktober 2017.

Kvinnens innflytelse i Syria-samtalene

Kvinnens og sivilsamfunnsrepresentanters deltakelse i fredsprosessen for Syria er en politisk prioritet for Norge. Norge støtter opp om FNs spesialutsending og hans initiativ for å gjøre den politiske prosessen mer inkluderende.

Vi støtter sivilsamfunnsrommet i Genève (Civil Society Support Room, CSSR), der NOREF (Norsk senter for internasjonal konfliktløsning)⁹ bidrar med administrativ og teknisk støtte til å gjennomføre konsultasjoner med sivil samfunn.

Gjennom UN Women bidrar Norge med midler til arbeidet for en konsolidert og sterk syrisk kvinnebevegelse. UN Women bidrar også til kvinnens representasjon gjennom et rådgivende organ bestående av tolv kvinner (Women's Advisory Board - WAB), som er rådgivere for FNs spesialutsending for Syria.

Både CSSR og WAB er innovative mekanismer i FN-sammenheng. Norske midler har sørget for at over 100 representanter fra syrisk sivil samfunn, blant annet flere titalls kvinner, har kunnet bidra til den FN-ledede politiske prosessen. Støtten har bidratt til at mer enn 50 kvinneorganisasjoner i og utenfor Syria samles, utfordrer hverandre og enes om et felles budskap.



- sikre at kvinnens erfaringer og behov ble tatt på alvor og kvinnens rettigheter ivaretatt, blant annet underkommisjonen for kjønns-spørsmål⁹. Også i tilknytning til de Genève-baserte Syria-samtalene har vi sett nyvinninger. (Se side 16.)

Det er et viktig mål for Norge å styrke sammenhengen mellom freds- og forsoningsinitiativer på grasrotnivå og formelle fredsprosesser, og Norge søker i mange tilfeller å være brobyggere mellom disse nivåene.

I dialoginitiativer og uformelle innledende forhandlinger er handlingsrommet annerledes. Det er vanskelig å involvere flere aktører i prosesser som ennå ikke på forpliktende vis inkluderer partene selv. Men en tilrettelegger kan bidra til å bevisstgjøre og styrke kunnskapen hos de involverte og styrke sivil samfunns kapasitet. Dersom ikke grunnen beredes allerede i de innledende fasene, vil sivil samfunn og lokale kvinner ofte bli liggende etter hvis og når en formell prosess igangsettes.

Kjønnsensitive fredsavtaler

Det at få fredsavtaler i tilstrekkelig grad integrerer et kjønnsperspektiv og ivaretar kvinnens rettigheter og behov, kan skyldes en rekke ulike forhold. Det kan handle om at partene eller fredsmeklere ikke anser det som viktig. Det kan dreie seg om begrenset kunnskap i meklingssteamet, variabel og usystematisk bruk av relevant ekspertise, eller mangelfull konsultasjonsprosess med sivil samfunn. Norge tilbyr derfor ekspertbistand og arbeider for å styrke bevisstheten og kompetansen hos forhandlingspartene og meklere. Ett eksempel på sistnevnte er det årlige *UN High-Level Seminar on Gender and Inclusive Mediation Processes*, som Norge bidrar til⁹.

I formelle fredsprosesser der Norge har en rolle, oppfordrer vi partene til å lytte til kvinnens og sivilsamfunnsrepresentanters erfaringer og innspill til alle de ulike temaene som drøftes i forhandlingene, og til å integrere kjønnspektivet i deres avtaler. Det er ikke alltid at oppfordringen blir tatt til følge. Det vi kan gjøre, er å øke vår kapasitet til å fremme kjønnspektivet i forhandlinger, og være brobyggere mellom sivil samfunn og forhandlingsbordet.

Konfliktrelatert seksualisert vold er et omfattende problem, og står derfor ofte sentralt i freds- og forsoningsprosesser. Slik vold rammer både kvinner, menn og barn, men jenter og kvinner rammes uforholdsmessig ofte, og annerledes enn gutter og menn. Derfor er det særlig viktig å involvere både kvinner og menn, og å nærme seg disse spørsmålene med et kjønnspektiv.

Norsk støtte til sivil samfunns innsats for fred og forsoning begrenses ikke til land der Norge har en formell rolle i fredsprosesser. Kvinneorganisasjoner gjør en viktig innsats for varig fred, både lokalt, nasjonalt og globalt.

© I mars 2018 møttes representanter for alle etablerte regionale nettverk av kvinnelige meklere for første gang i Oslo



Nettverk av kvinnelige meklere

I 2015 ble det nordiske nettverket av kvinnelige meklere lansert i Oslo, etter inspirasjon fra et sør-afrikansk initiativ som samlet kvinner med meklingserfaring fra det sørlige Afrika til kursing og erfaringsutveksling. Siden den gang har de fem nordiske landene utviklet sine nasjonale nettverk og jobbet frem mål for den nordiske overbygningen. Det norske nettverket har mer enn 50 medlemmer, hvorav de fleste deltar i eller har deltatt aktivt i fredsprosesser. Forumet er blitt en viktig arena for erfaringsutveksling og nettverksbygging.

Samtidig etableres det stadig nye regionale nettverk. Den afrikanske union har lansert AU FemWise, Italia har initiert Middelhavsnettverket og Storbritannia har tatt initiativ til et nettverk for Samveldet.

Derfor inviterte Norge, innenfor rammen av det nordiske nettverket, til et første møte for representanter fra alle de etablerte regionale nettverkene av kvinnelige meklere. Møtet fant sted i Oslo i mars 2018, og demonstrerte nytteverdien av å møtes.

Nettverkene ble enige om å ta skritt i retning av en global allianse av regionale nettverk, som fremmer kvinnens deltakelse innenfor fred- og forsoning på alle nivåer, og jobber for at fredsavtaler skal ivareta kvinnens rettigheter.

9. Seminarene arrangeres i samarbeid mellom FNs politiske avdeling (DPA), Institutt for fredsforskning (PRIO) og Crisis Management Initiative (CMI), Finland.10. Sammen med Swisspeace

10. Sammen med Swisspeace

Dette arbeider Norge for:

Vi vil arbeide systematisk for at freds- og forsoningsprosesser legger til rette for at kvinner deltar i alle faser, og at kvinners så vel som menns rettigheter, behov og prioriteringer ivaretas.

Vi vil bidra til at *flere kvinner deltar i fredsforhandlinger og fredsprosesser*. Vi vil bidra til å øke antallet kvinnelige tilretteleggere og fredsmeklere internasjonalt, og arbeide for at også menn fremmer kvinners deltakelse og innflytelse.

Vi vil oppfordre partene til å inkludere kvinner i sine delegasjoner.

Vi vil søke å *berede grunnen* ved å bevisstgjøre partene på et tidlig stadium, også i uformelle prosesser der partene ennå ikke har nådd forhandlingsbordet.

Vi vil bidra til at *lokale kvinneorganisasjoner og -aktivister får fremmet sine prioriteringer*, blant annet ved støtte til sivilt samfunn, gjennom teknisk bistand og ved å være brobyggere mellom sivilt samfunn og det formelle forhandlingsbordet.

Vi vil støtte *sivilsamfunnsinitiativer* for fred og forsoning og bidra til at kvinneorganisasjoner kan delta i konfliktforebygging og konfliktløsning, også der det ikke enda er en formell fredsprosess.

Vi vil arbeide for at *kjønnsperspektivet ivaretas i fredsavtaler og fredsprosesser*. Vi vil fremme kjønnsperspektivet og hensynet til kvinners rettigheter strategisk, med mål om at flere tilretteleggere/fredsmeklere, både kvinner og menn, målbærer kvinners rettigheter og integrerer kjønnsperspektivet i sitt arbeid.

Vi vil ta opp *konfliktrelatert seksualisert vold*, arbeide for at overlevendes rettigheter blir ivaretatt, og sikre straffeansvar og at gode ordninger for overgangsrettferdighet¹¹ kommer på plass.

Norge, som del av det nordiske nettverket av kvinnelige meklere, vil være pådriver for et tett samarbeid med de øvrige regionale *nettverkene av kvinnelige meklere* for å oppnå disse målene.

BYGGESTEINENE

Om kvinner skal få tilgang til, forbli i og delta effektivt i fredsprosesser, må forholdene legges til rette. Det innebærer:



Likhet for loven



Inkludering som sosial og kulturell norm



Sikkerhet og beskyttelse fra vold



Sosiale tjenester (f.eks barnehage)



Tilstedeværelse og støtte til kvinnebevegelsen



Tilgang til kunnskap og opplæring



Økonomisk støtte



Logistisk støtte (for eksempel visum og transport)

* www.unwomen.org/en/digital-library/multimedia/2018/10/infographic-womens-meaningful-participation-builds-peace

11. Begrepet "overgangsrettferdighet" er en betegnelse for prosesser og initiativer som i en overgangsfase mellom væpnet konflikt og fred, eller mellom diktatur og demokrati, skal sikre ansvarliggjøring for begåtte overgrep. Slike prosesser er viktige for å etablere tillit og legitimitet til et nytt regime – fra befolkningen og i det internasjonale samfunn. Det endelige siktemålet vil være å skape grunnlag for forsoning og hindre gjentakelse. St.meld.nr.13 (2008-2009) *Klima, konflikt og kapital – Norsk utviklingspolitikk i et endret handlingsrom*.

KAPITTEL 2.

GJENNOMFØRING AV FREDSAVTALER

Norge vil bidra til at fredsavtaler gjennomføres med kvinners deltakelse og innflytelse. Vi vil arbeide for at kvinners og menns rettigheter, behov og prioriteringer ivaretas i gjennomføringen av fredsavtaler.



Foto: Caitlin Kraft-Buchman

☉ Norge jobber ofte gjennom sivilsamfunnsorganisasjoner. Sanam Anderlini leder International Civil Society Network (ICAN) og Women's Alliance for Security Leadership (WASL)



☉ Støvelen til en kvinnelig afghansk militær. Norge har bidratt til å styrke afghanske kvinners deltakelse i militær- og polititjeneste.



Foto: Beate Lauritzen

☉ Beate Lauritzen er instruktør på mid-level management course arrangert av FN, som del av det norskstøttede programmet "Training for Peace".



Foto: Mona Levstad Tranøy

☉ Sør-sudanesiske kvinner har bygget en sterk koalisjon. De har bidratt inn i fredsforhandlingene og forbereder seg nå på gjennomføringsfasen.

Gjennomføringen av en fredsavtale er en kritisk fase av freds- og forsoningsprosessen, der det handler om å sette ut i livet det som er blitt forhandlet fram. Gjennomføringen av en fredsavtale betyr ikke bare slutten på væpnet konflikt, men gir også mulighet til å iverksette strukturelle endringer og utvikle institusjoner basert på rettsstatsprinsipper, respekt for demokrati og menneskerettigheter. Dette lykkes ikke dersom halvparten av befolkningen ekskluderes fra prosessen og deres rettigheter og behov ikke ivaretas.

Inkluderende gjennomføring

Det arbeides målrettet for å sikre at kvinner er representert og har innflytelse i forhandlinger. Enkelte fredsprosesser har lyktes med å inkludere sivilt samfunn og ulike kvinnegrupper på en slik måte at kvinners rettigheter er blitt ivaretatt i fredsavtalen. Avtalen mellom colombianske myndigheter og FARC er et eksempel på det.

Men for at en avtale skal skape endring må den gjennomføres. Kvinner marginaliseres ofte i de organene som skal overvåke fredsavtalen, i lovgivende organer som skal oversette fredsavtalen til politikk og i budsjettdiskusjonene som skal muliggjøre en praktisk oppfølging.

Kvinnekoalisjoner som er blitt styrket gjennom forhandlingsfasen, splittes ofte opp når en fredsavtale er inngått. Det er naturlig gitt at det er tale om ulike interessegrupper, men en slik oppsplitting kan medføre at kvinnes stemme og innflytelse svekkes. Støtten til kvinneorganisasjoner bør derfor fortsette etter at forhandlingene er avsluttet.

Koalisjonsarbeid og nettverk bør prioriteres der det er et behov.

Rettigheter og behov

Utrygghet og vold, herunder kjønnsbasert vold, fortsetter i mange tilfeller etter at en formell fredsavtale er inngått. Noen ganger øker voldsnivået. Derfor bør gjennomføringsfasen ha fokus på beskyttelse og rettssikkerhet for både kvinner og menn. Vold og frihetsberøvelse rettet mot kvinnelige menneskerettighetsforkjempere undergraver deres mulighet til å være premissleverandører i sine samfunn. Derfor må man være særlig oppmerksom på deres behov og støtte deres innsats.

Kvinner deltakelse i beslutningsprosesser og kjønnsensitive reintegreringsprogrammer er avgjørende for å sikre at kvinner som har deltatt i opprørsgrupper, får samme muligheter som menn i tilsvarende situasjon¹². ▶

- ▶ Holdningsskapende arbeid knyttet til både kvinners og menns kjønnsroller er viktig. Både kvinner og menn som har tilhørt opprørsgrupper, returnerer til sine lokalsamfunn, og makt og strukturer forhandles i noen grad på nytt.

Norge jobber ikke alene. Vi skal først og fremst bistå med ressurser og politikk på partnerlandenes premisser og etter deres behov. Ofte arbeider vi gjennom sivilsamfunnsorganisasjoner, andre stater og multilaterale organisasjoner, blant annet FN-sekretariatet, UN Women, FNs fond og programmer og ulike regionale aktører. Mange av disse er sentrale i gjennomføringen på landnivå. Samarbeid med dem er derfor viktig for å endre forholdene på bakken for både kvinner og menn.



Foto: UN Women Afghanistan

Statenes forpliktelser

Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 forplikter FNs medlemsstater til å arbeide for kvinners deltakelse og rettigheter i gjennomføringen av fredsavtaler. Det handler ikke bare om å gjennomføre særlige bestemmelser som omhandler kvinners rettigheter, men også om å sikre at tolkningen av andre bestemmelser ivaretar både kvinner og menn.

Vi har indikasjoner på at de delene av fredsavtaler som ivaretar kvinners rettigheter, gjennomføres i mindre grad enn andre.¹³ Dette innebærer at gode avtaler ikke fungerer etter intensjonen. Tolkningen av andre bestemmelser i fredsavtalen må også overvåkes, slik at avtalen ivaretar hele samfunnets behov. Derfor må gjennomføringsfasen følges opp like målrettet og systematisk som forhandlingsfasen.

Ressursfordeling og reintegrering

Å arbeide med et kjønnspektiv innebærer også å se nærmere på hvordan ressursene prioriteres. I postkonfliktsituasjoner prioriteres gjerne jobbskaping som stabiliserende tiltak, men ofte overses kvinner. Det fokuseres på økonomiske muligheter for menn.

Da fredsavtalen mellom FARC og colombianske myndigheter var inngått, fikk mange tidligere FARC-soldater barn. Det førte til store sosio-økonomiske behov, særlig for alenemødre.

Stabiliserings- og reintegreringsprogrammer må være kjønnsensitive, støtte opp under kvinners adgang til arbeidslivet og gi mulighet for å bryte ut av kjønnsstereotyper.

Økonomiske muligheter for kvinner kan også bidra til å ivareta andre rettigheter, blant annet kvinners politiske rettigheter og deltakelse.

12. Wenche Iren Hauge (2016). Gender Dimensions of Disarmament, Demobilization and Reintegration (DRR). PRIO Paper, Oslo

13. Se f.eks. data innsamlet av Peace Accords Matrix Barometer Initiative in Colombia ved Kroc Institute for International Peace Studies, University of Notre Dame, og Rebecca Gindele et al. Implementing the Final Colombian Peace Agreement, 2016–2018. Are gender stipulations and women's inclusion lagging behind? PRIO GPS Policy Brief 1. PRIO: Oslo, 2018.

Dette arbeider Norge for:

Der Norge er engasjert i gjennomføring av fredsavtaler, skal vi legge til rette for at kvinner deltar og at både kvinners og menns rettigheter, behov og prioriteringer ivaretas. Norge skal arbeide for at multilaterale organisasjoners innsats til støtte for gjennomføring av fredsavtaler involverer kvinner og integrerer kjønnsperspektivet.

Der fredsforhandlingene har vært inkluderende og avtalen har ivarettat kvinners rettigheter, vil vi videreføre støtten til sivilt samfunn og arbeidet opp mot partene, for å bidra til gjennomføring av avtalen.

Der forhandlingene ikke har vært inkluderende, vil vi arbeide for en inkluderende gjennomføringsfase. Der fredsavtaler ikke ivarettar kvinners rettigheter, skal vi arbeide for å utnytte det mulighetsvinduet som oppstår når fredsavtaler skal gjennomføres, slik at det kommer både kvinner og menn til gode.

Vi vil arbeide for at *kvinner deltar i sentrale beslutningsprosesser i postkonfliktsituasjoner, både på lokalt og på nasjonalt nivå*. Spesielt viktig er valg- og grunnlovskommisjoner, men kvinner må også sikres en plass i mekanismene som opprettes for å overvåke oppfølgingen og gjennomføringen av fredsavtalen.

Vi vil jobbe for at *kvinneorganisasjoner styrkes, får en formell tilknytning* til de organer som skal sikre gjennomføring av fredsavtalen, og er i stand til å bidra.

Vi vil jobbe for at det legges til rette for *legitime og representative sikkerhetsstrukturer* som ivarettar sikkerhetsbehovene til både kvinner og menn.

Vi vil fortsatt prioritere *forebygging og bekjempelse av seksualisert vold*.

Vi vil arbeide for å ivarettar kjønnsperspektivet i all norsk innsats for å fremme *sikkerhetssektorreform og overgangsrettferdighet* i postkonfliktland.

Vi vil jobbe for at kjønnsperspektivet ivaretas i gjenoppbygging i postkonfliktland. Mulighet til å kunne forsørge seg selv og sin familie, tilgang til utdanning og helsetilbud, frihet fra vold og det å kunne fremme sin sak overfor rettssystemet er grunnleggende forutsetninger for at kvinner så vel som menn skal kunne skape seg et nytt liv i fredstid. (Se også side 48.)

Vi vil arbeide for at kvinner som tidligere har vært en del av opprørsbevegelser, *får tilpassede tiltak i reintegreringsfasen*.

Vi vil støtte holdningsskapende tiltak som *imøtegår kjønnsstereotyper, utfordrer kjønnsdiskriminerende sosiale normer og fremmer likestilling*.



① Victoria Sandino var en av FARCs representanter ved fredsforhandlingene og representerer nå FARCs politiske parti i senatet. Luz Mendez er medlem av Advisory Council of the Global Fund for Women, Guatemala.

SIGNERTE FREDSAVTALER



**BARE 3
AV 11**

fredsavtaler signert
i 2017 inneholdt
kjønns-sensitive paragrafer.

* www.unwomen.org/en/digital-library/multimedia/2018/10/infographic-womens-

KAPITTEL 3.

OPERASJONER OG OPPDRAG

I alle operasjoner og oppdrag er det et mål å bygge sikkerhet og trygghet for *hele* befolkningen: kvinner, menn, jenter og gutter. Det skal anvendes et kjønnsperspektiv i måten organisasjonen og personellet handler på, i utvelgelsen av dem som deltar, og i deres kompetansebygging.

☺
Generalmajor Kristin Lund (t.h.),
styrkesjef for FNs militære styrke på
Kypros (UNFICYP) i perioden 2014-2016.

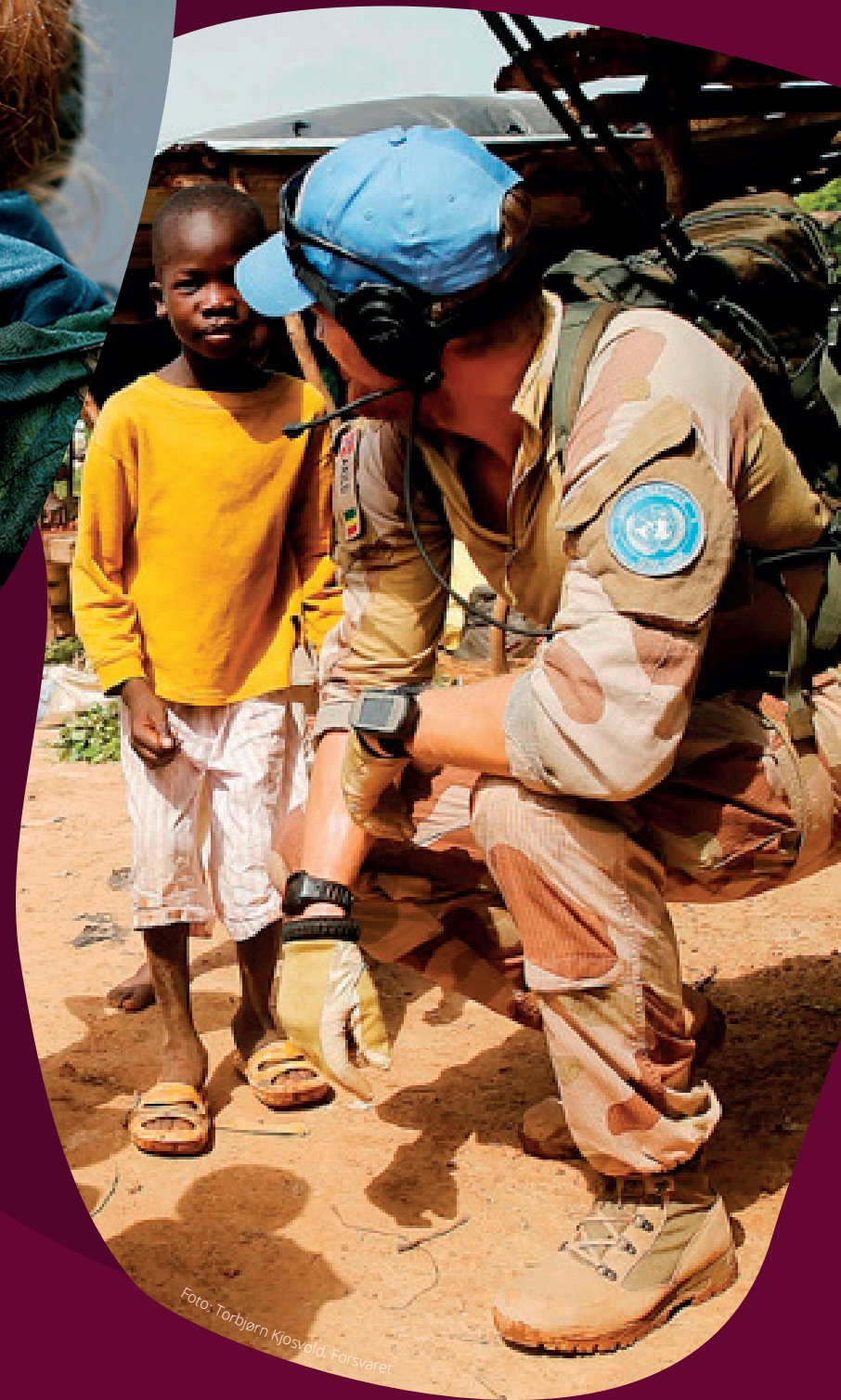


Foto: Torbjørn Kjosvold, Forsvaret



Foto: Torbjørn Kjosvold, Forsvaret

☺
En vernepliktig soldat i Jegergruppen
ved Forsvarets spesialkommando.



☺
Norsk FN-soldat på fotpatrulje
i Bamako, Mali, i 2016.

Foto: Torbjørn Kjosvold, Forsvaret

Fredsoperasjoner har utviklet seg fra militære overvåkingsoperasjoner til stadig mer komplekse operasjoner med betydelige fredsbyggende elementer. Operasjonene bidrar til sikkerhet, samtidig som de støtter opp om politiske prosesser og forsoningstiltak, reform og utvikling av sikkerhetssektoren, rettsstatsbygging og tilrettelegging for humanitær innsats og langsiktig sosial og økonomisk utvikling.

Det sikkerhetspolitiske landskapet i Europa har vist at geopolitikk med bruk av militærmakt som mellomstatlig virkemiddel, igjen har relevans. Situasjonen er slik at Norge i større grad enn på mange år kan bli utfordret på eget territorium. Vi utfordres også på nye måter, som i det digitale rom. Operasjoner og oppdrag i Norge eller i Norges nærområder er derfor relevante for denne handlingsplanen, på lik linje med operasjoner og oppdrag i andre deler av verden. Når operasjoner og oppdrag omtales, gjelder dette det som Forsvaret og politiet foretar seg *både i og utenfor* Norge. I resultatmålingen legger vi likevel hovedvekten på internasjonale operasjoner og oppdrag, der vi kan utgjøre en forskjell globalt.

De siste års utvikling har vist hvordan kriminalitet og væpnet konflikt går over i hverandre. Dette gjør kriser og konflikter mer uforutsigbare. Det er mer krevende å forstå og møte situasjoner. Militære og politiet må samhandle godt for å finne hensiktsmessige måter å håndtere situasjoner på.

Der regjeringen har besluttet det, deltar norske militære styrker, politirådgivere og andre råd-

givere fra justissektoren i operasjoner utenfor Norge. Deltakelse i internasjonale operasjoner er en etablert del av Norges sikkerhetspolitikk for å bidra til internasjonal stabilitet og sikkerhet. Norsk deltakelse skjer innenfor en rekke organisatoriske rammer, som FN, NATO samt andre organisasjoner og koalisjoner. Norsk støtte er blant annet rettet mot styrking av FNs og NATOs kapasitet til å planlegge og gjennomføre operasjoner, herunder tiltak for å ivareta kjønnsperspektivet og for å sikre økt kvinnekvalitet.

Felles for all deltakelse er et overordnet fokus på å ivareta sikkerheten og tryggheten til sivilbefolkningen i operasjonsområdet. Dessuten skal norske styrker og politirådgivere bidra til at lokale myndigheter og de internasjonale styrkene ivaretar rettighetene til alle i operasjonsområdet. Det er vår målsetting å påvirke våre alliansepartnere og de organisasjonene Norge deltar i, til å ivareta kjønnsperspektivet på en slik måte at menneskerettighetene og andre internasjonale normer og regler etterleves. ▶



© Kollegaer utsendt til FNs fredsbevarende operasjon i Mali.

▶ Helhetlig tilnærming til menneskelig sikkerhet i operasjoner

Innenfor begrepet sikkerhet legger denne handlingsplanen særlig vekt på menneskelig sikkerhet. Dette bidrar til en mer integrert og helhetlig planlegging og håndtering av væpnet konflikt¹⁴. En hovedoppgave for militære styrker og politi i et operasjonsområde er å beskytte sivilbefolkningen. I moderne konflikter rammes sivilbefolkningen ofte hardt, sammenlignet med uniformert personell. Sivile er ofte angrepsmål i dagens konflikter. Seksualisert og kjønnsbasert vold blir anvendt som krigføring- eller terrortaktikk, enten separat eller integrert med andre operative virkemidler. Intensiveringen av transnasjonale trusler og kompleksiteten i dagens konflikter krever en økt helhetsforståelse av trusselbildet.

Sikkerhetsrådsresolusjonene om kvinner, fred og sikkerhet dekker mange og omfattende aktiviteter som regjeringer, FN og internasjonale og nasjonale aktører, deriblant militære og politi, har ansvar for å følge opp. Derfor er det nødvendig å tydeliggjøre rolle- og ansvarsfordelingen mellom dem som til sammen jobber mot et felles mål om fred og sikkerhet. ▶

● Kjønnsperspektivet i Forsvaret

NATO definerer kjønn¹⁵ slik: "the social attributes associated with being male and female learned through socialisation and that determines a person's position and value in a given context. This also means the relationships between men, women, boys and girls, as well as the relations between women and those between men. Notably, gender does not equate to an exclusive focus on women".

Væpnet konflikt, naturkatastrofer og andre humanitære kriser påvirker kvinner, menn, jenter og gutter forskjellig. Forsvaret gjennomfører derfor operasjonsplanlegging der kjønnspektivet systematisk inngår som en faktor. Det inngår i planverket, i tråd med NATOs operasjonsplanlegging. Forsvarets arbeid med kjønnspektivet er en del av innsatsen for å forstå og forholde seg til sosiokulturelle forhold i operasjonsområdet. I operasjoner inngår kjønn sammen med andre sosiale, kulturelle og demografiske dimensjoner i operasjonsmiljøet som kan påvirke vår handlemåte.

Gjennomgående og dyptgripende forståelse av operasjonsmiljøet og dets demografi er avgjørende. Kjønnspektivet bidrar til innsikt i hvordan væpnet konflikt påvirker kvinner og menn, jenter og gutter forskjellig. Kjønnspektivet anvendes for å oppnå resultater og nå målsettinger.

14. Se bl.a. Houge, Anette Bringedal & Inger Skjelsbæk (2018). *Securitising Sexual Violence: Transitions from War to Peace*, og kapittel 1 i Kate Fitz-Gibbon, Sandra Walklate, J McCulloch & JaneMaree Maher (red.). *Intimate Partner Violence, Risk and Security. Securing Women's Lives in a Global World*. Routledge.

15. Forsvaret bruker konsekvent det engelske begrepet *gender*.

Bærekraftsmål 16

Bærekraftsmål 16 handler om å fremme fredelige og inkluderende samfunn med sikte på bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer.

- Forsvaret har en særlig rolle som sikkerhetsskapende aktør, og etterstreber en helhetlig tilnærming til menneskelig sikkerhet i operasjonsarbeid på strategisk, operasjonelt og taktisk nivå. Dette innebærer at militærets rolle og ansvar, som én aktør blant flere, både utforskes på ny og tydeliggjøres i møte med moderne sikkerhetstrusler.

Våre militære styrker er trent for å gjennomføre et vidt spekter av oppdrag. Bruk av skarpe maktmidler er det ene ytterpunktet. I det andre ytterpunktet legger styrkene til rette for at det ikke er nødvendig å bruke maktmidler. De inngår tett samarbeid med sivile aktører og myndigheter. De driver mentorvirksomhet. De jobber for å inkludere alle aktører som bidrar til stabilitet, og for å identifisere destabiliserende faktorer. Kjønnsperspektivet er ett av flere aspekter som må tas hensyn til.

Målet med militære operasjoner er alltid å skape fred og stabilitet, med et velfungerende samfunn som er i stand til å ivareta egen sikkerhet og gjenopprette vitale samfunnsfunksjoner.

Forsvaret arbeider for å utvikle kompetanse på hvordan kontrollert makt kan anvendes for å skape sikkerhet for ulike former for ulike sårbarhet som oppstår blant kvinner, menn, jenter

og gutter i operasjonsområder, både på kort og på lang sikt. Det er viktig å fortsatt arbeide for å redusere negative konsekvenser av operasjoner.

Kvinner, fred og sikkerhet må ses i sammenheng med beskyttelse av sivile, sivilt-militært samarbeid og etterlevelse av internasjonal humanitærrett.

Politiet er en kjernekomponent i sikkerhetssektorreform, enten det er gjennom direkte arbeid med beskyttelse av sivile, eller gjennom kapasitetsbygging av og med lokalt politi, for dermed å bidra til at blant annet overgrep og andre straffbare handlinger forebygges, etterforskes og iverksettes.

Politiet fokuserer særlig på å løse konflikter gjennom å bygge tillit, uten bruk av maktmidler eller trusler om bruk av maktmidler. Menneskerettighetsperspektivet er en integrert del av denne tilnærmingen. ►

► Konfliktrelatert seksualisert vold

Seksualisert vold i væpnet konflikt er et alvorlig overgrep, et brudd på humanitærretten og en stor og vedvarende sikkerhetsutfordring. Noen ganger brukes seksualisert vold strategisk og taktisk av væpnede grupper, andre ganger er den en del av et høynet voldsnivå¹⁶. I begge tilfeller utgjør denne formen for vold en betydelig trussel og virker destabiliserende både under og etter konflikt.

Forskning har vist at denne formen for vold ikke nødvendigvis avtar etter at en konflikt er avsluttet og det er derfor nødvendig å ha et langsiktig perspektiv på forebyggingstiltak¹⁷. Man må forholde seg til både tiden før, under og etter konflikt.

🕒 *På jobb som politirådgiver for Police Support Unit/Liberian National Police*

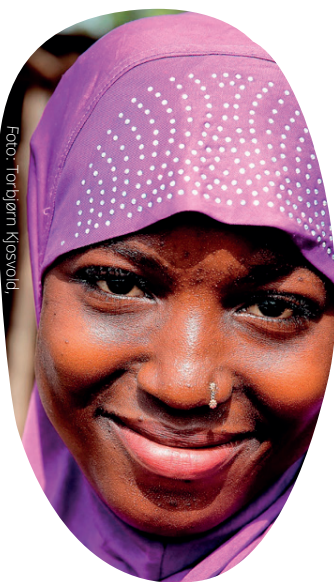
Forebygging og håndtering av seksualisert vold er en integrert del av den nasjonale tilnærmingen for norsk politi. Dette er problemstillinger som er innarbeidet i polititilbudet, og som norsk politi møter og håndterer daglig. Derfor har våre politirådgivere med seg nyttig kunnskap og kompetanse når de drar ut. Tematikken står sentralt i den opplæringen politirådgivere og militære får før de sendes ut.

● Politiets samfunnsoppdrag

Politiet skal gjennom forebyggende, håndhevende og hjelpende virksomhet være et ledd i samfunnets samlede innsats for borgernes rettsikkerhet, trygghet og alminnelige velferd. Ivaretagelse av oppgaver relatert til handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet er følgelig en sentral del av politiets samfunnsoppdrag.

Kompetanse innenfor fagfeltet vektlegges derfor både i grunnutdanningen og i videreutdanning ved Politihøgskolen, eksempelvis i form av utdanning i avhør av barn og unge, avhør av sårbare personer og etterforskning av volds- og seksualforbrytelser. Temaene «vold i nære relasjoner» og «vold og seksuelle overgrep mot barn» inngår i den treårige fagplanen for bachelorutdanningen innenfor flere av de fem hovedområdene: politi og samfunn, metode, orden og beredskap, forebyggende oppgaver og etterforskning. Avdelinger med et særskilt definert saksansvar, nasjonale bistandsordninger og lokale spesialister på fagfeltet er med på å sikre høy faglig kompetanse.

Kompetansen norsk politi har på dette området, er etterspurt internasjonalt - blant annet i forbindelse med deltakelse i FNs fredsoperasjoner.



🕒 *Lokal kvinne i Senou, nær Bamako i Mali.*



Foto: Hanne Markus Andersen

16. Inger Skjelsbæk (2018). Perpetrators of Sexual Violence in Armed Conflict. I Timothy Williams & Susanne Buckley-Zistel (red.). *Perpetrators and Perpetration of Mass Violence: Action, Motivations and Dynamics*. Routledge.

17. Inger Skjelsbæk (2012). Responsibility to protect or prevent? Victims and perpetrators of sexual violence crimes in armed conflicts. I *Global Responsibility to Protect*, 4 (2), 154-171.

● Circle of Leadership

Høsten 2017 undertegnet Norge, i likhet med mange andre av FNs politi- og troppebidragsytende medlemsland, en normativ avtale (voluntary compact) som blant annet forplikter tjenestegjørende personell til å etterleve FNs standarder mot seksuell utnyttning og overgrep. Avtalen binder landene til å bistå FN i etterforskning av overgrep begått av egne borgere mens de tjenestegjør for FN. 98 land hadde undertegnet avtalen per 4. september 2018.

Statsledere fra politi- og troppebidragsytende land, deriblant statsminister Erna Solberg, sluttet seg samtidig til et lederfelleskap i regi av FNs generalsekretær, der man tok avstand fra alle former for seksuell utnyttning og overgrep begått av FN-personell. 67 nåværende og tidligere statsledere hadde sluttet seg til lederfelleskapet per 14. september 2018.

Koordinert operasjonell innsats mot konfliktrelatert seksualisert vold

I 2017 startet Forsvarets høgskole arbeidet med å utarbeide en håndbok til bruk i FN. Hensikten er at militære styrker i FN-operasjoner skal være i stand til å forebygge og respondere på konfliktrelatert seksualisert vold.

I 2018 gikk Forsvarsdepartementet, Utenriksdepartementet og Justis- og beredskapsdepartementet sammen om å utvide håndboken til å inkludere politi og sivilt personell. Håndboken vil bli lansert av FN, og gjelder for alle FNs medlemsland.

Forsvarets høgskole støtter også NATOs arbeid for bekjempelse av konfliktrelatert seksualisert vold gjennom utviklingen av en håndbok for NATO.

► Seksuell utnyttning og misbruk

Norge er bekymret over stadige tilfeller av seksuell utnyttning og misbruk (sexual exploitation and abuse – SEA) begått av personell i FN og andre fredsbevarende operasjoner mot lokalbefolkningen i vertslandet. Slike overgrep forsterker belastningen på enkeltpersoner og lokalsamfunn som allerede er utsatt og rammet. Det er skadelig for tilliten til operasjonen og til de utsendte, undergraver operasjoners legitimitet og hindrer mandatoppnåelse. En profesjonalisering og ansvarliggjøring av aktører i operasjoner er en sentral forutsetning for å stanse overgrep.

Kapasitetsbygging

Kapasitetsbygging handler om hvordan en organisasjon utvikler evne til å løse oppdrag, gjennom blant annet kompetansebygging og rekruttering av rett personell.

Kvinnelige militære og politi kan være viktige for å operasjonalisere et kjønnsperspektiv i operasjoner og oppdrag. Kvinnelig personell kan i noen sammenhenger ha lettere for å få kontakt med og få innpass i lokalmiljøer dominert av kvinner. Perspektivene og situasjonsforståelsen blir da bredere. Høy kvinneandel i operasjoner og oppdrag kan således bidra til å øke tilliten og måloppnåelsen. Den effekten det har for lokalt kvinnelig politi eller militære å møte norske kvinner i uniform, skal heller ikke undervurderes.

Dette betyr ikke at det er kvinnene i organisasjonen som skal ha ansvaret for å gjennomføre handlingsplanen eller for systematisk å integrere kjønnsperspektivet i organisasjonens virksomhet. **Organisasjonen** skal ha eierskap og legge opp til en systematisk tilnærming. **Avdelingens sjef** har ansvaret for å følge opp handlingsplanen. ►

- Innføringen av allmenn verneplikt fra 1. januar 2015 fører til en større kvinneandel blant vernepliktige enn tidligere. I 2017 var kvinneandelen om lag 25 prosent. I Forsvaret jobbes det langsiktig med å benytte den allmenne verneplikten til å rekruttere flere kvinner til de ulike stillingskategoriene, avdelingene og spesialiseringene.

Nærmere halvparten av de ansatte i norsk politi er kvinner. Andelen kvinnelige studenter opptatt ved Politihøgskolen i 2018 var 46 prosent. Ved inngangen til 2018 var 32 prosent av lederne i norsk politi kvinner.

Det jobbes målrettet med å øke andelen kvinnelige ledere i politiet, blant annet ved hjelp av **Overordnet plan for kjønnsbalanse i lederstillinger 2017-2022**.

Kvinner er følgelig godt representert i norsk politi, og rekrutteringen av kvinner til yrket er høy. Dette gjør det mulig også med en høy kvinneandel i internasjonale bidrag. Jobsikkerheten hjemme samt gode permisjonsordninger er med på å muliggjøre utreise for både kvinner og menn. I 2016-2017 var om lag 35 prosent av politipersonellet og 10 prosent av de militære som Norge sendte ut til internasjonale operasjoner, kvinner.

Norske kvinner som får lederposisjoner i politi og forsvar, kan også fremmes som ledere i internasjonale operasjoner, blant annet til FN og NATO. Derfor er rekruttering av kvinner og kvinnelige ledere viktig både for våre nasjonale innsatser og for at Norge skal kunne bidra til kjønnsbalanse på alle nivåer i internasjonale operasjoner. ►

● Norske kvinner som går foran

Norge stilte generalmajor Kristin Lund til rådighet som styrkesjef i FNs fredsbevarende operasjon på Kypros (UNFICYP) i 2014-2016. Dermed ble hun FNs første kvinnelige styrkesjef. Hun tok blant annet initiativ til et kvinnettverk av aktører fra begge sider av konflikten.

I 2017 ble hun oppnevnt til FNs generalsekretærs høyeste representant - Head of Mission - i United Nations Truce Supervision Organization (UNTSO) i Midtøsten.



Politioverbetjent Ann-Kristin Kvilekval har siden høsten 2017 ledet politienheten i FN-opdraget UNFICYP.

Politiinspektør Ingrid Dagestad har hatt flere ledende stillinger i FN og i internasjonale operasjoner, senest som Deputy Commissioner i UNMIL til 2016. Som instruktør fortsetter hun å bidra aktivt til å fremme nye kvinnelige ledere i FN.

● Eksempler og erfaringer

Norsk politi og norske spesialstyrker har drevet opplæring av *kvinnelig afghansk politi* siden 2007.

Forsvaret gjennomfører også et prosjekt med en egen *kvinnelig jegertropp* blant norske vernepliktige soldater. Hensikten er å utvikle ny og spisset kompetanse blant kvinnelige soldater, slik at disse kan delta i spesialoperasjoner hjemme og ute.

Nordic Centre for Gender in Operations, som Norge er en del av, er NATOs kompetansesenter for gjennomføring av kjønnsperspektivet i operasjoner, og kurser årlig rundt 230 militært personell. I tillegg har over 16000 personer per 2018 gjennomført e-lærings kurs utviklet av senteret.

Tilfredsstillende sjåførferdigheter, språkkompetanse og våpentrening er kvalifiserende krav for å tjenestegjøre som politirådgiver i FNs fredsoperasjoner, og er for mange land fremdeles et nåløy for utestasjonering av kvinner. Et godt eksempel på effekten av kapasitetsbygging på dette området er *kjøretreningen* som ble gjennomført i Malawi i 2014, der om lag 60 kvinner deltok. Året etter ble det utplassert nærmere 50 kvinner fra *Malawi* i internasjonale operasjoner.

Norge har siden 2010 bidratt i FNs operasjon i Haiti med et *spesialisert polititeam* innen fagfeltet seksualisert og kjønnsbasert vold. Det norsk-initierte teamet representerte nybrottsarbeid, og fremheves som svært positivt. Erfaringene fra Haiti har vært viktige for utviklingen av spesialiserte polititeam som metode i FN-ledede operasjoner, noe som gjenspeiles i FNs nye forespørsler om bistand fra norsk politi.

NORCAP/NORDEM bidrar med ekspertise og personell med spesialkompetanse på kjønn og kvinners deltakelse i operasjoner og oppdrag. De gir strategisk og teknisk bistand for å sikre en like helhetlig og god innsats for jenter og kvinner som for gutter og menn.

● Vold mot kvinner i Norge

I oversikter og indekser som måler sikkerhet, er vold mot kvinner en hovedutfordring i norsk sammenheng. Dette er et alvorlig samfunnsproblem og et angrep på grunnleggende menneskerettigheter.

Regjeringens innsats rettes mot alle former for vold i nære relasjoner, herunder tvangsekteskap, kjønnslemlestelse, overgrep mot barn og vold og overgrep i parforhold, slik det er gjengitt i flere tverrdepartementale handlingsplaner. Tiltakene omhandler forebygging, beskyttelse, hjelpe- og behandlingstilbud, straffeforfølgning og aktiviteter for å styrke samarbeid og samordning.

Politiet har en sentral rolle i å forebygge og bekjempe vold og overgrep. Innsatsen er betydelig styrket de siste årene, og politiet har fått en rekke nye virkemidler for å ivareta og beskytte den som er utsatt. Besøks- og kontaktforbud, mobil voldsalarm, omvendt voldsalarm (kontaktforbud med elektronisk kontroll) og adressesperre er blant tiltakene som kan iverksettes.

I tillegg har regjeringen styrket oppfølgingen av den som er utsatt. Informasjonen er blitt bedre, og den enkelte følges opp tettere. Etableringen av Prosjekt November på Stovner politistasjon i Oslo, der flere tjenester er etablert under samme tak, er ett eksempel. Andre eksempler er etableringen av tolv nye støttesentre for kriminalitetsutsatte, og nettportalen *dinutvei.no*. Her står ofrene i sentrum, og vies nødvendig oppmerksomhet.

Det er etablert et eget forskningsprogram om vold i nære relasjoner til 50 millioner kroner over fem år (2014-2019). Programmet skal bidra til økt forståelse for hva vold i nære relasjoner handler om. Kunnskap om voldens omfang, årsaker, karakter og konsekvenser er avgjørende for god kvalitet i hjelpetjenestene.

I det videre arbeidet vil regjeringen følge de forpliktelser og føringer som ligger i Europarådets konvensjon for forebygging og bekjempelse av vold mot kvinner og vold i nære relasjoner (Istanbul-konvensjonen), som trådte i kraft i Norge 1. november 2017.

Dette arbeider Norge for:

Norge arbeider for å integrere hensyn til både kvinners og menns sikkerhet, rettigheter og behov i alle deler av operasjoner og oppdrag som Norge er en del av.

Kjønnsperspektivet skal ivaretas i planlegging, gjennomføring og evaluering av operasjoner og oppdrag der Norge deltar.

Norske deltakere i øvelser, trening, operasjoner og oppdrag skal ha kompetanse innenfor kjønnsperspektivet.

Norge skal bidra til internasjonal kompetanseheving og kapasitetsbygging.

Gjennom internasjonalt samarbeid skal Norge bidra til at NATOs og FNs politikk og operasjonsføringer for kvinner, fred og sikkerhet gjennomføres.

Vi vektlegger arbeid mot konfliktrelatert seksualisert vold i operasjoner. Dette innebærer en sektorovergripende håndtering som inkluderer hele spekteret fra forebyggende tiltak og bekjempelse av volden når den forekommer, til straffeforfølgning og gjenoppbygging av samfunnet.

Norge arbeider for at flere kvinner i konfliktområder skal kunne delta i sikkerhetsinnsats, konflikt-håndtering og fredsprosesser. Det handler blant annet om å sørge for tilstrekkelig sikkerhet for disse kvinnene.

Vi arbeider også for å rekruttere kvinner til lederstillinger nasjonalt og internasjonalt, og for at flere kvinner skal søke seg til operative avdelinger og styrkebidrag.

Forsvaret og politiet skal fortsatt ha nulltoleranse for seksuell trakassering, misbruk og overgrep i operasjoner og oppdrag, i tråd med nasjonale og internasjonale retningslinjer og nasjonalt lowerk.

Norge skal fortsatt støtte aktivt opp om tiltak som styrker etterlevelsen av FNs nulltoleranse-politikk for seksuell utnyttning og overgrep.

KAPITTEL 4.

HUMANITÆR INNSATS

Norge vil styrke innsatsen for etterlevelse av folkeretten i humanitære kriser og beskyttelse i humanitær respons. Kjønnsperspektivet skal være integrert i hele innsatsen, fra forberedende analyse til planlegging, gjennomføring og rapportering. Humanitære organisasjoner skal kunne holdes til ansvar av dem som er rammet av kriser, og sikre kriserammede menneskers innflytelse på planlegging og gjennomføring av internasjonal humanitær innsats. Vi vil arbeide for at kvinner deltar og blir hørt på lik linje med menn. Vi skal prioritere arbeidet for kvinners rettigheter. Innsatsen skal forebygge og bekjempe seksualisert og kjønnsbasert vold.



Foto: SARC | Nadim Sferum

© Barn på vei til skole i Aleppo, Syria 2017

● Grand Bargain og New Way of Working

Norge er tilsluttet Grand Bargain-erklæringen, som handler om effektivisering av humanitær innsats, innovasjon og bedre samspill med langsiktig utvikling. Det dreier seg om fleksibel og forutsigbar finansiering, bedre koordinering, styrket partnerskap med lokale og nasjonale aktører, inkludering av kriserammede, økt bruk av kontanter og digitale verktøy i den humanitære innsatsen og harmoniserte rapporteringskrav. Dette er føringer og målsettiger som også påvirker innsatsen for kvinner, fred og sikkerhet.

Et bedre samspill mellom humanitær innsats og langsiktig utvikling er også en viktig del av den pågående reformprosessen i FN som Norge støtter. Et konkret eksempel er initiativet The New Way of Working, som bringer ulike FN-organisasjoner, nasjonale og lokale aktører og utviklingsbankene sammen. Hensikten er å styrke koordineringen på landnivå for å forebygge humanitære kriser, redusere framtidige behov og søke mer bærekraftige løsninger.

Væpnede konflikter rammer sivile hardt. Mange tvinges på flukt i eget land eller over landegrenser. Brudd på humanitæretten og menneskerettighetene fører til store menneskelige lidelser og kritiske humanitære behov, ikke minst der konfliktene er langvarige, som i Syria og Sør-Sudan.

Seksualisert og kjønnsbasert vold er et vedvarende problem som bryter ned enkeltmennesker og samfunn. Flere parter i væpnet konflikt utøver seksualisert vold, ofte som våpen i krigføringen. Det er særlig jenter og kvinner som rammes, men overgrep mot gutter og menn er et større problem enn tidligere antatt¹⁸. Gutter og menn kan ha andre utfordringer og behov enn jenter og kvinner i samme situasjon. Seksualisert og kjønnsbasert vold medfører ofte stigmatisering og utstøting, undergraver stabilitet og bryter ned sosiale strukturer. Barn som er unnfanget ved overgrep i væpnet konflikt, er særlig sårbare. Dette gjelder også barn av dem som oppfattes som å tilhøre «fienden».

I humanitære kriser øker barne- og tvangsekteskap ofte i omfang. Kvinner og barn på flukt er særlig utsatt for menneskehandel og seksuell utnyttning. Kvinner i reproduktiv alder er sårbare når helsetjenester og infrastruktur svekkes eller kollapser i humanitære kriser.

Dødsfall ved graviditet og fødsler øker betydelig¹⁹.

Kvinnegrupper og lokale sivilsamfunnsorganisasjoner er ofte tilstede, selv der større aktører ikke har tilstedeværelse. De vet hvor utfordringene ligger og kan medvirke til å finne løsninger som fungerer lokalt. Gjennom våre partnere vil Norge bidra til at lokale aktører som kan etterleve de humanitære prinsippene får handlekraft og handlingsrom til å delta i den humanitære responsen og sikre at også kvinneorganisasjoner er blant dem som høres og involveres. Det handler om å håndtere krisen på bærekraftig vis, bygge motstandsdyktighet, forebygge konflikt og legge til rette for fredsbygging.

Vi når ikke målene om en god og effektiv humanitær innsats om ikke kjønnsperspektivet integreres, slik at innsatsen møter både kvinners, menns, gutters og jenters ulike behov. Kvinner må involveres på lik linje med menn. ►

- Også unge kvinner må bli hørt og tatt på alvor i den humanitære responsen.

Norges innsats

Norges nye humanitære strategi vil ligge til grunn for innsatsen. Arbeidet vil bli gjennomført i tråd med denne handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet og med handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling.

Det er et eksplisitt krav at organisasjoner som mottar midler fra Utenriksdepartementets humanitære budsjett, skal integrere kjønnsperspektivet i sitt arbeid. Dette er også en posisjon vi fremmer i avtaler med humanitære organisasjoner og i styrende organer og givergrupper i FN og Røde Kors-/ Røde Halv-måne-bevegelsen. Integrering av kjønnsperspektivet er viktig for å sikre at det gis prioritet til jenters og kvinners rettigheter og deltakelse, og at innsatsen også ivaretar sårbare gutter og menn. Kvinners deltakelse er en viktig ressurs for alle deler av det humanitære arbeidet.

Organisasjonene har lagt ned mye godt arbeid for å integrere kjønnsperspektivet, både i retningslinjer og i praktisk arbeid. Vi vil arbeide sammen med våre partnere for å styrke gjennomføringen ytterligere. Bruk av digitale verktøy vil effektivisere og forenkle forvaltningen av tilskudd.

Norge arbeider for at hele det humanitære systemet skal fungere like godt for jenter og kvinner som for gutter og menn. Vi arbeider normativt, politisk og diplomatisk opp mot humanitær sektor. Vi støtter organisasjoner som har et godt og tydelig kjønnsperspektiv i sitt arbeid, og organisasjoner som har et særlig mandat for å ivareta kvinners rettigheter og likestilling.

Gjennom samarbeid med våre partnere bidrar vi til å styrke kompetanse og kapasitet i den operasjonelle innsatsen. Norge er en av de største giverne til Gender Standby Capacity Project (Gen Cap), en beredskapsstyrke som skal støtte integrering av kjønnsperspektivet i operasjonell humanitær innsats. Norge støtter også ordningen med Regional Gender Violence Advisors (REGA). REGA består av ►

● Sårbare grupper

Ulike grupper av mennesker rammes på forskjellige måter i humanitære kriser. Vår humanitære innsats skal ivareta de mest utsatte og marginaliserte, de som ofte betegnes som sårbare grupper. Dette gjelder ikke minst barn, eldre og dem som rammes av diskriminering på flere grunnlag, inkludert religiøse og seksuelle minoriteter, og personer med funksjonsnedsettelse.

Sårbare grupper må inkluderes i utformingen av humanitær innsats slik at innsatsen svarer til deres behov.



Ⓢ En afghansk jente som tigger på gatene i Kabul.

18. Se bl.a. *All Survivors Project*

19. Gudrun Østby, Henrik Urdal, Andreas Forø Tollefsen, Andreas Kotsadam, Ragnhild Belbo og Christin Ormhaug (2018). Organized Violence and Institutional Child Delivery: Micro-level evidence from sub-Saharan Africa 1989–2014. *Demography* 55 (4): 1295–1316. Gudrun Østby, Henrik Urdal, Andreas Forø Tollefsen, Andreas Kotsadam, Ragnhild Belbo og Christin Marsh Ormhaug (2018) How Does Organized Violence Affect the Chances of Giving Birth at a Health Facility?, *Conflict Trends*, 8. Oslo: PRIO.

Kjønnsperspektivet i asylkjeden

I forbindelse med ny utlendingslov av 2007²⁰ ble det lagt vekt på behovet for et særskilt kjønnsperspektiv ved flyktningrettslige vurderinger. Justis- og beredskapsdepartementet har utarbeidet egne retningslinjer for kjønnsrelaterte spørsmål i asylsaker²¹. Retningslinjene gjennomgår momenter i både flyktningvurderingen og asylsaksbehandlingen der kjønnsrelaterte spørsmål kan få betydning.

I asylprosessen skal det være en kjønns-sensitiv tilnærming på alle stadier i saksbehandlingen. Asylsøkere skal ha informasjon om at kjønnsrelaterte anførsler kan gi rett til beskyttelse i Norge. Intervjuet skal tilrettelegges slik at søkeren opplever det som trygt å gi informasjon, blant annet ved at kvinner skal spørres om de ønsker at intervjueren og/eller tolken skal være en kvinne. Også andre særskilte behov skal etterkommes så langt det er praktisk mulig.

Ivaretagelse av kjønnsperspektivet i mottak skjer blant annet ved at Utlendingsdirektoratet (UDI) har utviklet flere spesifikke verktøy for å kunne identifisere asylsøkere med særlige behov tidlig i prosessen. UDI har for eksempel utarbeidet rundskriv med retningslinjer for å identifisere beboere i mottak som kan være utsatt for menneskehandel, vold i nære relasjoner (herunder tvangsekteskap og kjønnslemllestelse) eller barneekteskap.

UDI har i de senere årene gjennomført flere opplæringstiltak for ansatte ved mottak om vold i nære relasjoner. Det er innført en ordning med obligatoriske dialoggrupper som skal bidra til å redusere vold i og utenfor mottakene, samt fremme holdningsskapende arbeid mot vold.

- ▶ fagpersoner som jobber ut ifra UNFPAs regionale kontorer, og knyttes opp mot de enkelte humanitære landteamene for å styrke arbeidet med å forebygge og bekjempe seksualisert og kjønnsbasert vold.

Vi vektlegger kvinner, fred og sikkerhet i konkrete tematiske satsninger, som helse og utdanning i kriser, og i arbeidet med minerydding og våpenkontroll. Kvinners kunnskap og evner skal brukes på lik linje med menns i den humanitære innsatsen. Kvinner skal ha like muligheter, også til inntektsbringende arbeid, for eksempel gjennom minerydding.



☺ Jesidi-kvinne med barn besøker tempelet i Lalesh

20. Ot. prp. nr. 75 (2006-2007).

21. G-08/2012.

Dette arbeider Norge for:

Kvinner og menn, jenter og gutter som rammes av kriser, skal få større innflytelse og inkluderes som deltakere heller enn mottakere av humanitær bistand. Kjønnsperspektivet skal være integrert i hele innsatsen. Kvinners rettigheter og deltakelse skal tillegges særlig vekt.

Humanitære organisasjoner skal ta hensyn at *jenter og kvinner, gutter og menn kan ha ulike behov*. Derfor vil vi legge vekt på praktisk oppfølging av de organisasjonene som Norge er medlem av, eller som mottar norske midler. Det gjør vi blant annet ved å etterspørre kjønnsdelte data i rapportering, så langt det er mulig, og ved å ta opp kjønnsperspektivet i årlige møter. I den sammenheng skal det vurderes om og eventuelt hvordan forpliktelse knyttet til kvinner, fred og sikkerhet gjør seg gjeldende.

Norge skal fortsatt støtte tiltak som bidrar til at *kjønnsperspektivet styrkes i den humanitære innsatsen*. Vi vil bidra til å heve kompetansen og kapasiteten på dette området. Vi vil arbeide politisk og diplomatisk for at FN og andre sentrale aktører prioriterer innsatsen for kvinners rettigheter og deltakelse, og arbeider kjønnssensitivt i den humanitære innsatsen.

Norge skal styrke innsatsen mot *seksualisert og kjønnsbasert vold* ved å øke støtten til relevante tiltak og ved å ta nye initiativ. Vi vil være pådriver for en styrket internasjonal innsats, og støtte tiltak for forebygging og oppfølging av overlevende.

Vi skal arbeide helhetlig og med hele bredden av virkemidler.

Norge har ratifisert Lanzarote-konvensjonen om beskyttelse av *jenter og gutter* mot seksuell utnyttning og misbruk, og vil arbeide for at andre land også ratifiserer konvensjonen. En rapport fra Lanzarote-komiteen viser at barn som er rammet av flyktningkrisen, er særlig utsatt for å bli ofre for seksuell vold.

Vi skal være særlig oppmerksomme på sårbarhet som oppstår *når mennesker er på flukt*, og prioritere innsats som beskytter mot menneskehandel, barne- og tvangsekteskap og utnyttning i prostitusjon.

Norge skal gi høy prioritet til *psykososial støtte* til overlevende. Barn født som resultat av overgrep i væpnet konflikt er særlig sårbare. Vi skal bidra til å bekjempe stigmatisering, og også ivareta gutter og menn som er rammet av seksualisert vold. Holdningsskapende arbeid overfor stridende parter, politi og lokale ledere, traumebehandling og oppfølging av overlevende er eksempler på tiltak som vil kunne motta støtte. ▶



Ungdom, fred og sikkerhet

I 2015 vedtok Sikkerhetsrådet sikkerhetsrådsresolusjon 2250, som blant annet understreker behovet for å se nærmere på hvordan konflikt og kriser rammer ungdom. Det slås fast at ungdom må delta i freds- og sikkerhetsinnsats.

Det er klare sammenhenger mellom agenda for ungdom, fred og sikkerhet og agenda for kvinner, fred og sikkerhet. Flere grunnleggende premisser er sammenfallende, som for eksempel at inkluderende freds- og forsoningsprosesser er avgjørende for bærekraftig fred.

Norge satser bredt på utdanning og helse, noe som bidrar til å ivareta ungdommers rettigheter og styrke deres muligheter til innflytelse, også i freds- og sikkerhetssammenheng.

Norge støtter FNs studie om ungdom, fred og sikkerhet, som løfter fram ungdommers deltakelse og betydningen av å lytte til ungdommers erfaringer og perspektiver. Ikke minst gjelder dette arbeidet med å forebygge voldelig ekstremisme.

Vi støtter ungdomsnettverket YouthCan, og fremmer unges stemmer og innflytelse gjennom vennegruppen for forebygging av voldelig ekstremisme, som er igangsatt av Jordan og Norge.

Mange unge kvinner arbeider for fred innenfor rammen av ungdom, fred og sikkerhet. Mange unge menn er blitt forkjempere for kvinners deltakelse i denne sammenheng. For Norge er det viktig å løfte fram ungdommers kapasitet og kompetanse i konfliktforebygging, fred og forsoning og fredsbygging, så vel som å belyse ungdommers utsatthet i sårbare situasjoner, krig og konflikt.

Norge vil arbeide for at unge kvinners stemmer blir hørt på lik linje med unge menns, og jobbe for at unge kvinner involveres i freds- og sikkerhetsinnsatsen.

- ▶ Norge vil støtte tiltak som sikrer at jenters og *kvinnens seksuelle og reproduktive helse og rettigheter* ivaretas i konflikt og humanitære kriser. Norge vil vektlegge samarbeidet med UNFPA og andre organisasjoner med humanitært mandat som yter slike tjenester i konflikt og humanitære kriser.

Norge vil arbeide for at kjønnsperspektivet er ivaretatt i prosesser som omhandler *humanitær nedrustning og kontroll med våpen*. Vi vil bidra til at statspartnere i avtalen *Arms Trade Treaty* gjennomfører bestemmelsen om kjønnsbasert vold globalt. Norge skal fortsatt arbeide for at kjønnsperspektivet integreres i arbeidet med *rydding av miner og andre eksplosiver*.

KAPITTEL 5.

BÆREKRAFTIG FRED

Forebygge konflikt, bygge og bevare fred.

Økt fokus på konfliktforebygging og likestilling er i tråd med norsk politikk. Norge støtter kvinners medvirkning og integrering av kjønns- perspektivet i konfliktforebygging og i arbeidet for bærekraftig fred. Denne handlingsplanens fire innsatsområder danner rammen om dette arbeidet, sammen med handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken (2016-2020) – Frihet, makt og muligheter.



● Fordi det er rett og smart

Mange studier har vist hvordan kvinners sikkerhet henger sammen med staters sikkerhet (se også side 55). Det er en klar forbindelse mellom manglende likestilling og risiko for konflikt.

Kvinneorganisasjoner, ikke minst fra land i sør, har kjempet for å synliggjøre denne sammenhengen. Den norsk-støttede globale indeksen for kvinner, fred og sikkerhet (se side 48) demonstrerer hvordan kvinners deltakelse, rettstilgang og sikkerhet henger sammen.

I konfliktforebygging påpekes det ofte at utvikling og rettigheter henger sammen med fred. Derfor må vi arbeide på tvers av sektorer og strukturer. Men sammenhengene er ikke like overalt og under alle forhold. Konflikt følger ikke nødvendigvis av urettferdighet. Likestilling fører ikke alltid til fred.

Agenda for kvinner, fred og sikkerhet handler om operasjonell effektivitet og om å oppnå varig fred. Men den handler også om å ivareta menneskers rettigheter og verdighet i en svært utsatt situasjon, uavhengig av om det gir en nasjonal sikkerhetseffekt eller ei.

2015 var et merkeår. Verden ble enig om bærekraftsmålene, som bygger på erkjennelsen av at alle land har utfordringer, og at alle har ansvar for sin befolknings velferd, frihet og trygghet. Fred og sikkerhet, rettigheter og utvikling henger sammen, og vi er nødt til å arbeide mer helhetlig.

FN gjorde tre gjennomganger av sin freds- og sikkerhetsinnsats²², som alle slo fast at mer må gjøres for å forebygge konflikt, og mer for å løse konflikter politisk, og at freds- og forsoningsprosessene må være mer inkluderende. Med dette ble hovedinnholdet i agenda for kvinner, fred og sikkerhet plassert i kjernen av FNs arbeid for fred og sikkerhet.

Året etter vedtok FNs generalforsamling og Sikkerhetsrådet likelydende resolusjoner om bærekraftig fred, «sustaining peace», som tok sentrale anbefalinger fra disse studiene videre²³. FNs medlemsland anerkjente tydeligere enn før at konflikter ofte gjenoppstår, at konfliktløsning gang på gang etterfølges av ny uro som krever aktiv konfliktforebygging og konsistent, koordinert innsats. Vi må se på årsakene til konflikt, og på hvordan vi kan jobbe med grunnleggende strukturer og forhold som fører til økt misnøye og uro. Det humanitære toppmøtet samme år la vekt på sammenhengen mellom humanitær innsats og langsiktig utvikling samt betydningen av å jobbe mer inkluderende og gjennom lokale partnere.

Da FN fikk ny generalsekretær, gjorde han forebyggingsagendaen til en hovedsak og løftet likestilling som prioritet. Norge støtter FNs generalsekretærs reformagenda.

I bredden av FNs arbeid ser vi et større fokus på konfliktforebygging og på underliggende årsaker til konflikt. For agenda for kvinner, fred og sikkerhet betyr dette at stadig flere diskusjoner knyttes til innsatsen.

22. High-Level Independent Panel on Peace Operations (HIPPO). *The Challenge of Sustaining Peace, The Report on the Review of the UN Peacebuilding Architecture* og *A Global Study on UNSCR 1325: Preventing Conflict and Transforming Justice Securing the Peace*.

23. Se også Verdensbankens rapport *Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict*.



Photo: UN Women Afghanistan

● Global indeks for kvinner, fred og sikkerhet

Den globale indeksen for kvinner, fred og sikkerhet (2017) ble utviklet av Georgetown Institute for Women, Peace and Security og PRIOs senter for kjønn, fred og sikkerhet, med norsk støtte. Dette er den første indeksen der data om kvinners deltakelse og rettstilgang ses i sammenheng med statistikk for sikkerhet.

Indeksen gir et helhetlig bilde av hvilke muligheter og begrensninger kvinner møter i ulike sammenhenger, og indikerer dermed hva som må til for at kvinner skal kunne delta i freds- og sikkerhetsinnsats og være i stand til å påvirke, og hvordan vi bedre kan målrette vår innsats for kvinner, fred og sikkerhet.

Kvinneres rettigheter og sikkerhet er ofte under press når uro vokser i et område. Voldsnivået øker ofte allerede før en væpnet konflikt oppstår. Kvinners mobilitet begrenses, av omsorg eller frykt, eller som følge av konservative ideologiske strømninger.

I møte med ekstremisme ser vi det stadig: at begrensninger som legges på kvinners rettigheter, er tidlige tegn på radikalisering. Om vi følger med på status for kvinners rettigheter, kan det derfor hjelpe oss å oppdage sårbare situasjoner. Dersom vi evner å reagere på denne informasjonen, kan det hjelpe oss å forebygge konflikt.

5a. Kvinners rettigheter og likestilling i land berørt av væpnet konflikt

Handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling beskriver hvordan vi innretter det brede og langsiktige arbeidet for å styrke kvinners rettigheter, og på den måten jobber for at kvinner kan bidra til å bygge motstandsdyktighet, forebygge konflikt og bevare fred.

Den globale studien om gjennomføringen av sikkerhetsrådsresolusjon 1325 dokumenterte blant annet at andelen kvinner som har tilgang til jordeiendom, er betydelig lavere i land berørt av konflikt enn i andre land. Uten tilgang til ressurser som eiendom, kreditt, husdyr og fiske- og jordbruksvarer har kvinner mindre innflytelse på fredsbygging²⁴. Vi vet at jenters utdanning danner grunnlaget for politisk og økonomisk deltakelse, og at vold mot kvinner kan være ødeleggende for kvinners medvirkning og innflytelse i sentrale prosesser.

Det globale likestillingsbildet viser fremgang for kvinners situasjon i mange land, gjennom økt deltakelse i arbeidslivet og i politikken, og gjennom lover som bedrer kvinners stilling i familien og tar opp problemet med vold mot jenter. Kvinners deltakelse anerkjennes som en egenverdi og som drivkraft for økonomisk vekst og stabilitet.

Samtidig undertrykkes jenter og kvinner vedvarende og systematisk i flere land og regioner. Ulike grupper av land jobber aktivt på globale arenaer for å svekke standardene for kvinners rettigheter. Kvinners seksuelle og reproduktive rettigheter er under særlig press, men også like økonomiske rettigheter og likestilling i familien er kilder til konflikt. ►

► Derfor har Norge en lang tradisjon for innsats for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken, fordi dette virker, og fordi det trengs.

Norsk innsats for kvinners rettigheter og likestilling i utenriks- og utviklingspolitikken har fem satsningsområder:

- Jenters rett til utdanning
- Kvinners politiske rettigheter og deltakelse
- Kvinners økonomiske rettigheter og deltakelse
- Et liv fritt for vold og skadelige skikker
- Seksuell og reproduktiv helse og rettigheter

Handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet og handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling er begge styrende for hvordan fredsbygging sinnsatsen skal gjennomføres i land i konflikt og postkonflikt²⁵.

Derfor styrker vi med dette overvåkingen av hvordan ambassadene våre og fagseksjoner som jobber i land i konflikt og postkonflikt, følger opp handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling. Og vi vil fortsette å måle hvor stor andel av den norske bistanden til land i konflikt og postkonflikt som merkes med en likestillingsmarkør.

● Ansvarlig næringsliv og kvinner i sårbare områder

I Norges arbeid for et ansvarlig næringsliv, er kjønnsperspektivet tillagt stor vekt. En bedrift kan integrere kjønnsperspektivet ved å tenke gjennom hvordan reelle eller potensielle uheldige virkninger av virksomheten rammer kvinner særlig eller annerledes enn menn. Det innebærer også å justere handlinger som bedriftene igangsetter for å identifisere, forebygge, dempe og håndtere slike konsekvenser, slik at innsatsen blir effektiv og hensiktsmessig.

Det er særlig viktig at næringsvirksomhet tar hensyn til kvinners menneskerettigheter i konflikt- og postkonfliktområder.

● Metoo – å feie for egen dør

Metoo-kampanjen viste at seksuell trakassering, utnyttning og misbruk er utbredt, dessverre også i bistandssektoren og i andre internasjonale sendelag og operasjoner.

Norges utenriksminister og utviklingsminister sendte derfor et brev til alle mottakere av norske bistandsmidler og uttrykte forventning om at organisasjonene har etiske retningslinjer og gode systemer for forebygging, rapportering og håndtering av slike saker, slik at det sikres et trygt arbeidsmiljø.

Samtidig ble det gjort oppmerksom på at temaet seksuell trakassering, utnyttning og misbruk løftes høyere politisk og vil bli tatt opp i møter med samarbeidspartnere. Organisasjonene holdes også ansvarlige for å forebygge seksuell utnyttning og overgrep begått av hjelpearbeidere mot kriserammede mennesker.

Utenriksministeren har siden henvendt seg til hele utenriksstjenesten og minnet om departementets retningslinjer og forventninger til ansatte hjemme og ute, lokalt ansatte så vel som utsendte. Et obligatorisk e-læringsprogram er tatt i bruk for utenriksstjenesten.

24. Preventing conflict, Transforming Justice, Securing the Peace – A Global study on the implementation of the United Nations Security Council Resolution 1325. 2015, s. 81.

25. Vi baserer oss på Uppsala Dataset for Conflicts definisjoner og deres utvalg av land i konflikt og postkonflikt. Vi avgrensner oss til landene der Norge er aktiv med bistandsmidler.

● Sikkerhetsrådsresolusjon 2242

Med sikkerhetsrådsresolusjon 2242 ble innsatsen mot voldelig ekstremisme for første gang knyttet til agenda for kvinner, fred og sikkerhet.

Resolusjonen handler blant annet om sammenhengen mellom transnasjonal organisert kriminalitet og menneskehandel, seksualisert vold og terrorisme. Resolusjonen beskriver hvordan slike forhold kan forlenge og forverre konflikter, og intensivere den langsiktige innvirkningen på sivilbefolkningen.

Derfor henger arbeidet med forebygging og bekjempelse av voldelig ekstremisme sammen med alle innsatsområdene i handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet: freds- og forsoningsprosesser, gjennomføring av fredsavtaler, operasjoner og oppdrag og humanitær innsats.

5b. Kvinner, kjønn og voldelig ekstremisme

Forebygging og bekjempelse av voldelig ekstremisme er en viktig del av innsatsen for bærekraftig fred. Derfor støtter Norge kvinners deltakelse og integrering av kjønnsperspektivet i slik innsats, som en integrert del av de fire innsatsene i handlingsplanen, og som egne tiltak.

Terrorgrupper som ISIL og al-Qaida utgjør en global sikkerhetstrussel. De utnytter lokale konfliktlinjer og sårbare staters manglende evne til å utøve myndighetskontroll. Derfor er det vesentlig med en målrettet stabiliseringsinnsats, som også bidrar til å adressere de underliggende årsakene til fremveksten av voldelig ekstremisme. Kvinner har viktige roller å spille i den sammenheng.

Enkelte ganger har kvinners nøkkelrolle i familie og samfunn vært utnyttet på en slik måte at deres sikkerhet er blitt truet og deres lojalitet til familien utfordret. Det er viktig at kvinners sikkerhet tas på alvor når det utarbeides forebyggende tiltak, at det jobbes med familier og lokalsamfunn på en slik måte at det fremmer fellesskap heller enn mistenksomhet, og slik at det blir mulig for kvinner å søke hjelp uten samtidig å utsette barn eller ektefelle for mistanke.

Svekkelse av kvinners rettigheter er en fellesnevner for de fleste ekstremister – også høyreekstremister. Kvinner rammes tidlig og ofte av voldelige ekstremisters ideologi og krigføring. Det legges begrensninger på kvinners rettigheter og handlingsrom. Samtidig utsettes kvinner for til dels systematiske overgrep, ofte i form av seksualisert vold. Av den grunn er det viktig å ha et særlig fokus på kvinners rettigheter i møte med voldelig ekstremisme. ▶



- ▶ Problemstillinger knyttet til retur av fremmedkrigere og deres familiemedlemmer, enten til hjemlandet eller til et tredjeland, utgjør en annen potensiell sikkerhetstrussel. Både menn og kvinner radikaliseres, og selv om menn er i flertall, er det også flere kvinner som slutter seg til terrorgrupper. Dette aktualiserer behovet for kjønnssensitiv håndtering. Ikke minst spørsmål knyttet til fremmedkrigere som er gravide eller er blitt mødre, utfordrer vårt tilsvar.

Mange voldelige ekstremistiske grupper avgrensner, forvrenger eller utnytter menns og kvinners kjønnsroller strategisk, og lykkes med å mobilisere både menn og kvinner for sin sak. Evnen til å nå ut med sin propaganda og kommunisere med sine støttespillere blir viktigere for ISIL etter tapet av territorium i Syria og Irak.

Mot-retorikk kan ikke være vår eneste strategi i møte med deres propaganda. Vi må klare å kommunisere de verdiene vi vil beskytte, og bidra til å bygge trygge lokalsamfunn som ivaretar hele befolkningen. Likestilling og ikke-diskriminering er både virkemidler og mål i den sammenheng. ▶

● Voldelig ekstremisme og kulturelle rettigheter

Norge støtter den prisbelønte filmskaperen og menneskerettighetsaktivisten Deeyah Khan. Gjennom Fuuse Films setter hun søkelys på menneskelige så vel som politiske sider ved voldelig ekstremisme. Med det digitale magasinet Sister-hood har hun etablert en plattform for kvinner av muslimsk opphav. Deeyah Khan er UNESCOs goodwill-ambassadør for kunstnerisk frihet og kreativitet.

Kvinnens kulturelle rettigheter brytes i mange land, særlig i tilknytning til konflikt og postkonflikt. Både kvinners tilgang til kultur og mulighet til selv å delta i kulturlivet begrenses. I en rapport fra 2017 setter spesialrapportøren for kulturelle rettigheter særlig fokus på hvordan fundamentalisme og voldelig ekstremisme rammer kvinners kulturelle rettigheter²⁶.

Sikkerhetsrådet understreker at kvinners rettigheter, herunder kulturelle rettigheter, er helt essensielle i kampen mot fundamentalisme og voldelig ekstremisme. Kvinners kulturelle rettigheter er en del av forsvaret av likeverd og universelle verdier.



Ⓜ Deeyah Khan

● ISIL og menns og kvinners kjønnsroller

ISIL spiller strategisk på kjønnsroller. De bruker ulik retorikk overfor ulike grupper. I kommunikasjon med kvinner i Vesten fremheves aktørrollen og hvordan kvinner bidrar i hellig krig ved å slutte seg til dem. De tegner et bilde av en kvinne, som til tross for rammene som kalifatet legger, er myndig og påvirker historien. I kommunikasjon med andre grupper kvinner tegnes det mer tradisjonelle bilder av kvinners rolle. Noen ganger står de ulike formene for retorikk i direkte motstrid til hverandre²⁷.

Likeledes bruker ISIL differensierte budskap i kommunikasjon med ulike grupper av menn. Ofte spiller de på tradisjonelle mannsforestillinger, der makt over både kvinner og eiendom inngår. Samtidig finnes det også moderne trekk ved samfunnsmodellen som presenteres: likhet på tvers av etnisk tilhørighet, språk og kultur. Den islamistiske identiteten løftes opp over andre identiteter, slik at øvrige forskjeller blir mindre vesentlige og kan forene, også kvinner og menn. For enkelte kan det også være særlig attraktivt at ekstremistene gir unge menn betydelig autoritet.

I møte med ISILs og andre voldelige ekstremisters propaganda blir det klart at ISIL anlegger et kjønnsperspektiv og jobber aktivt med kjønnsroller. Det må vi også gjøre.

Vi må forstå hva det er som driver kvinner og menn til radikaliserings, og hva som gjør at de fleste likevel velger fredelige midler i møte med de samme utfordringene. Derfor støtter vi norsk og internasjonal forskning som ser nærmere på disse aspektene.

► Norges innsats

Forebygging av voldelig ekstremisme og innsats for kvinner, fred og sikkerhet har mange berøringspunkter. Regjeringen har siden 2015 tatt en lederrolle internasjonalt i arbeidet med å forebygge voldelig ekstremisme, med særlig vekt på kjønnspektivet og kvinners rolle. Flere av våre viktigste forebyggingstiltak er kvinner-, fred- og sikkerhetssamarbeid.

I 2015 arrangerte Norge en høynivåkonferanse i Oslo om bekjempelse av voldelig ekstremisme og radikaliserings, samt en egen konferanse for ungdom (*Youth Against Violent Extremism*). Norge tok i den forbindelse initiativ til en global allianse av kvinneorganisasjoner for å samle aktører som arbeider for å forebygge og bekjempe voldelig ekstremisme. *International Civil Society Action Network* (ICAN) ledet arbeidet, og *Women's Alliance for Security Leadership* (WASL) ble lansert samme år, med Norges statsministers deltakelse.

Norge etablerte også ungdomsnettverket YouthCAN, som inkluderer mange unge kvinner.

Både i 2016 og 2018 arrangerte UNDP og Norge høynivåkonferanser i Oslo om forebygging av voldelig ekstremisme, noe som løftet kvinners deltakelse. ICAN og WASL bidro også vesentlig.

Norge jobber for å integrere kjønnspektivet bedre i en helhetlig global innsats for å forebygge voldelig ekstremisme. Her er FN viktig. Norge støtter Generalsekretærens handlingsplan mot voldelig ekstremisme, og jobber for et mer samstemt FN.

I FN har Norge, sammen med Jordan, etablert en vennegruppe for forebygging av voldelig ekstremisme, der kjønnspektiv og helhetlig innsats står sentralt. Norge bidrar regelmessig til å sette både kvinners og unges rolle på agendaen. Norge er også ambassadør for UN Womens flaggskip for kvinner, fred og sikkerhet, som omfatter forebygging av voldelig ekstremisme. ►

► Norges arbeid for å forebygge og bekjempe voldelig ekstremisme skal involvere kvinner, også unge kvinner. Innsatsen skal integrere kjønnspektivet, og ta både menns og kvinners ulike kjønnsroller og særlige utfordringer på alvor. Derfor støtter vi målrettede tiltak på dette området. Vi vil også overvåke andelen norske bidrag til forebygging og bekjempelse av voldelig ekstremisme, merket med en markør som indikerer at kvinners rettigheter er henholdsvis hoved- eller delmål for innsatsen.

Handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet har også koblinger til regjeringens handlingsplan mot radikaliserings og voldelig ekstremisme. Å forebygge voldelig ekstremisme krever samordning mellom innenrikspolitiske tiltak i land som ikke er i konfliktområder, og med organisasjoner og aktører som arbeider i slike områder.

Abir Hajibrahim,
Syria, WASL

Fatima Al-Bahadly, Irak,
WASL



Hamsatu Allamin,
Nigeria, WASL

Visaka Dharmadasa,
Sri Lanka, WASL

● Women's Alliance for Security Leadership

WASL har i dag om lag 90 medlemsorganisasjoner fra over 30 land, hovedsakelig i Afrika, Midtøsten, Asia og Sørøst-Europa. Medlemmene driver blant annet med deradikaliserings av ISIL-innsatte i Libanon, bidrar til nytt levebrød for kvinner som har sydd bombebelter i Pakistan, mobiliserer radikaliseret ungdom i Irak for fellesskapsverdier med utgangspunkt i Islam, og bistår kvinner som har hatt tilknytning til eller vært bortført av Boko Haram og deres lokalsamfunn i Nigeria, slik at kvinnene og deres barn kan reintegreres og kvinnene kan delta i forsoningsinitiativer.

WASL driver lokale programmer i delstør skala, samtidig som de lykkes med å kommunisere sine erfaringer og budskap i internasjonale fora gjennom blant annet nettsider og trykte publikasjoner. En viktig arena for dialog mellom nasjonale myndigheter, multilaterale aktører og sivilsamfunn om forebygging av voldelig ekstremisme er plattformen «Global Solutions Exchange», lansert av Norges statsminister sammen med UN Womens leder og WASL i 2016.



WOMEN'S ALLIANCE FOR SECURITY LEADERSHIP
Preventing Extremism by Promoting Rights, Peace & Pluralism

27. Mah-Rukh Ali. *ISIS and propaganda: How ISIS exploits women*. University of Oxford 2015. E.M. Saltman & M. Smith (2015): Till Martyrdom Do Us Part. Gender and the ISIS Phenomenon. *Institute for Strategic Dialogue*. Ester E.J. Strømme (2017): *Jihadi Brides or Female Foreign Fighters? Women in Da'esh – from Recruitment to Sentencing*. *GPS Policy Brief*, 1. Oslo: PRIO.

Nasjonal handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme

Regjeringens handlingsplan mot radikalisering og voldelig ekstremisme i Norge ble lansert i juli 2014, og bygger på Europarådets handlingsplan mot voldelig ekstremisme og radikalisering (2015-2017). Den nasjonale handlingsplanen er dynamisk. Det vil si at eksisterende tiltak skal kunne justeres og nye tiltak utarbeides i takt med utviklingen på feltet og endringer i trusselbildet. Handlingsplanen ansvarliggjør flere departementer og direktorater. Justis- og beredskapsdepartementet er koordinerende departement.

Rapporter viser at det er flere menn enn kvinner som blir radikalisert, og som blir ekstremister. Handlingsplanen la opprinnelig ikke opp til kjønns spesifikke tiltak, fordi det ble lagt til grunn at kvinner og menn ivaretas like godt av planens politikk og tiltak. Ny kunnskap har likevel ført til at vi har måttet revurdere behovet for differensiering. For kvinner og menn har ulik motivasjon for å slutte seg til ekstremistiske grupper, og har ulike roller i ekstremistiske grupper, miljøer og organisasjoner. Det jobbes derfor nå med å utvikle tiltak som møter denne ulikheten.

Straffeloven forbyr ikke bare væpnet deltakelse i en terrororganisasjon. Den forbyr også det å «delta i, rekruttere medlemmer eller yte økonomisk eller annen materiell støtte til en terrororganisasjon». Dermed vil kvinner og menn som returnerer fra Syria eller andre konfliktområder, og som har hatt en relasjon til ISIL eller andre terrororganisasjoner på denne måten, bli straffeforfulgt for dette i Norge. Videre vil kvinner og menn ha krav på samme rehabiliterende tiltak under soning og etter soning.



Foto: Hilde Salvesen.

28. F.eks. *Women, Peace and Security Index and Sexual Violence in Armed Conflict Data (SVAC)*, se Ragnhild Nordås m.fl. *Four Things Everyone should know about Wartime Sexual Violence*. 2017.
29. Systematiske statistiske studier må underbygge arbeidet, sammen med kvalitative studier. Se diskusjonene i Sara Davies og Jacqui True (red.). *Oxford University Press Handbook on Women, Peace and Security (WPS)*. Oxford: Oxford University Press (December 2018) og i Dan Reiter. The positivist study of gender and international relations. *Journal of Conflict Resolution*. 59, 2015.
30. Ingen land er helt likestilt, uansett hvilken målestokk man anvender. Se f.eks. *Women, Peace and Security Index 2017*.
31. For oversikt, se f.eks. Ragnhild Nordås m.fl. *Four Things Everyone should know about Wartime Sexual Violence*. *Monkey Cage*, 9. juni 2014, og Dara Kay Cohen: *Rape During Civil War*. Ithaca: Cornell University Press, 2016.
32. Elin Bjarnegård m.fl. Gender, peace and armed conflict i *SIPRI Yearbook 2015: Armaments, Disarmament and International Security*. Stockholm: SIPRI, 2015.
33. Først studert av Mary Caprioli i *Gendered conflict*. *Journal of Peace Research*, 37, 2000. Denne artikkelen tester flere sentrale argumenter i feministisk forskning. Studien er blitt etterfulgt av flere fagartikler, f.eks. Erik Melander. Gender equality and intrastate armed conflict. *International Studies Quarterly*, 49, 2005, og Susanne Schaftenaar. How (wo)men rebel. Exploring the effect of gender equality on nonviolent and armed conflict onset. *Journal of Peace Research*, 54(6), 2017. Dette PRIO-eide tidsskriftet har i de senere årene vært sentralt i å publisere denne typen forskning.
34. For oversikt, se Erika Forsberg og Louise Olsson. Gender inequality and internal conflict i *Oxford Research Encyclopedias of Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2016.
35. Se f.eks. Jana Krause m.fl. Women's participation in peace negotiations and the Durability of Peace. *International Interactions* (2018), samt Teodora-Ismene Gizelis. Gender empowerment and United Nations peacebuilding. *Journal of Peace Research*, 46, 2009, og A country of their own: Women and peacebuilding. *Conflict Management and Peace Science*, 28, 2011, om kvinners rolle i fredsbygging.
36. Se oversikt over ulike argumenter i Joshi Madhav og Peter Wallensteen (red.). *Understanding Quality Peace*. Milton Park and New York: Routledge, 2018.
37. Se f.eks. Elin Bjarnegård og Erik Melander. *What does a feminist foreign policy have to do with men?* LSE blog post, 8. juni 2017, og Karim, Sabrina og Kyle Beardsley. *Equal Opportunity Peacekeeping: Women, Peace, and Security in Post-Conflict States*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

Kvinner, fred og sikkerhet i forskningen

Forskning som anvender statistikk, har hatt betydelig vekst innenfor forskning på området kvinner, fred og sikkerhet i de senere år. Norge bidrar til denne utviklingen.²⁸ Flere av konklusjonene fra den globale studien om gjennomføringen av SR 1325 bygger på slikt arbeid.²⁹

Utgangspunktet er menns og kvinners ulike roller, og at ujevn tilgang til ressurser og makt er grunnleggende fordelingsspørsmål i alle samfunn³⁰. Det medfører at menn og kvinner påvirkes på ulike vis av kriser og krig. Kvinner og menn rammes av vold, for eksempel seksualisert vold, på ulike måter,³¹ og deltar ofte på forskjellig vis i voldsutøvelse.³²

Et av de viktigste funnene er at det synes være en sterk kobling mellom manglende likestilling og fare for væpnet konflikt.³³ Det kan handle om at manglende likestilling påvirker muligheten til å rekruttere soldater, og om toleransen for vold i et samfunn.³⁴

Det finnes også et mindre, men voksende antall studier som dokumenterer kvinners deltakelse og kapasitet som sentrale faktorer for bærekraftig fred.³⁵



Foto: Julie Lunde Lillesæter / Differ Media

① *Tre norske forskere og samfunnsdebattanter som har gjort en stor innsats innen kvinner, fred og sikkerhet: Torunn Tryggestad, Helga Hernes og Inger Skjelsbæk. De er alle tilknyttet PRIOs senter for kjønn, fred og sikkerhet.*

Studiene viser at fredsprosesser må ha en tilnærming som ivaretar både menns og kvinners sikkerhet og tilgang til makt og ressurser for å skape en fred som kommer hele befolkningen til gode.³⁶ Alle verktøy som brukes, må derfor ha dette perspektivet, og ikke minst gjelder det fredsbevarende operasjoner.

Det argumenteres for at fredsbevarende innsats må bygge på grunnleggende analyser av likestillingsutviklingen i landet for å lykkes.³⁷

GJENNOMFØRING AV HANDLINGSPLANEN

Gjennomføringen av handlingsplanen forutsetter at innsatsen for kvinner, fred og sikkerhet tydeliggjøres og integreres i planlegging og rapportering. Arbeidet skal være kunnskapsbasert. Partnerskap og inkluderende konsultasjonsforum understøtter innsatsen.



Erfaringsoverføring skal styrkes. Handlingsplanen for 2015-2018 gjennomgås etter planperiodens slutt. Det kan bety enkelte justeringer i den praktiske tilnærmingen til gjennomføring av handlingsplanen 2019-2022.

Dedikert finansiering sikres, samtidig som det arbeides for at kvinner, fred og sikkerhet integreres i hele innsatsen og over flere budsjettlinjer.

Innsatsen fokuseres gjennom utvalgte satsningsland. Veilederen for utenriktjenestens arbeid oppdateres for å styrke den brede innsatsen over tid.

Ingen enkelt instans, seksjon eller ambassade ventes å kunne levere på alle deler av handlingsplanen. Det er i fellesskap vi skal virkeliggjøre våre ambisjoner og oppfylle våre forpliktelser slik de er beskrevet her.

Planlegging og rapportering

Som i foregående planperiode skal det utarbeides en intern årsplan for alle gjennomførende departementer, herunder sentrale fagseksjoner og delegasjoner,³⁸ for å sikre progresjon og gjennomføring av handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet.

De ansvarlige departementene rapporterer årlig på gjennomføringen av handlingsplanen med utgangspunkt i resultatrammeverket. Rapporten skal inneholde selve indikatormatrisen og en oversikt som redegjør for resultatene. Grunnlagsdata og måltall etableres innen utgangen av 2019, med utgangspunkt i tall for 2018.

Indikatorne er kvantitative og fanger kun opp deler av den innsatsen som gjøres innenfor rammen av handlingsplanen.

Derfor bygges rapporten ut med utvalgte tematiske dypdykk hvert år, for eksempel omtale av arbeidsmåter, partnere og arenaer, innsats i satsningsland eller resultater for hvert innsatsområde.

Rapporten skal inneholde et vedlegg med en liste over relevant forskning og publikasjoner som Norge har bidratt til. Eventuelle evalueringer av norsk innsats for kvinner, fred og sikkerhet skal også tas med i rapporten.

Rapporten deles med sivilt samfunn innenfor rammen av Samarbeidsorganet, og publiseres på Regjeringen.no. Rapporten skrives på engelsk, for å sikre at engelskspråklige kolleger og internasjonale partnere har enkel tilgang.

Resultater og gjennomføring av handlingsplanen for 2019-2022 gjennomgås i 2021, slik at læring og erfaringer fra gjeldende planperiode kan reflekteres i neste plan.

38. Utenriksdepartementets fagseksjoner som dekker sikkerhetspolitikk, fred og forsoning, humanitærinnsats, menneskerettigheter og arbeid opp mot multilaterale organisasjoner, samt Norges delegasjoner til multilaterale organisasjoner, bør involveres. Satsningslandene holdes utenfor, ettersom de har egne planer.

► Forskningsstøtte

Denne handlingsplanen bygger på forskning på kvinner, fred og sikkerhet og på sentrale FN-rapporter, deriblant den globale studien om SR 1325 fra 2015 og FNs generalsekretærs årlige rapporter om kvinner, fred og sikkerhet³⁹. Anbefalinger fra studier og rapporter som tar for seg norsk innsats på feltet mer spesifikt, er også reflektert så langt det er mulig.⁴⁰

Norsk innsats for kvinner, fred og sikkerhet skal være kunnskapsbasert. Forskning som tar for seg bredden av agendaen, skal derfor støttes. Dialog og samarbeid med forskningsinstitusjoner i Norge og i utlandet skal videreføres.

Gjennom forskningsprogrammet NORGLOBAL-2 i Forskningsrådet legges det opp til at langsiktig forskning på forhold knyttet til kvinner, fred og sikkerhet kan finansieres. For mer kortsiktig oppdragsforskning kan eksisterende rammeavtaler benyttes aktivt.

Samarbeid og regelmessig dialog med sivilt samfunn

Norske myndigheter samarbeider med norsk sivilt samfunn så vel som med internasjonale og lokale organisasjoner, gjennom økonomisk støtte og politisk-faglig dialog.

Inkluderende prosesser og dialog med forskjellige aktører er viktig for god politikktvikling og måloppnåelse. Vi trenger ulike erfaringer og perspektiver, og vil nyttiggjøre oss tilgjengelig kompetanse og sikre eierskap til planer og innsatser.

Slik dialog holder oss også ansvarlige og utfordrer oss til å levere bedre og mer.

Halvårlige møter mellom norsk sivilt samfunn og alle departementer med ansvar for gjennomføring av handlingsplanen, videreføres innenfor rammen av Samarbeidsorganet. Det legges opp til direkte kontakt ved behov, også mellom de formelle møtene.

Samarbeid med regionale aktører

Vi samarbeider med FN og ulike regionale aktører. NATO, OSSE, Europarådet og Den afrikanske union er sentrale samarbeidspartnere på området kvinner, fred og sikkerhet, men også andre organisasjoner spiller en stadig viktigere rolle på feltet, og er aktører Norge bør samhandle med. ►

I stadig større grad ser vi at konflikter håndteres og forsøkes løst regionalt. Derfor skal Norge være en tydelig aktør for kvinner, fred og sikkerhet på regionalt så vel som på globalt nivå.

Koordinering og samarbeid med likesinnede land

Det er stor oppslutning om agenda for kvinner, fred og sikkerhet. Mange land er pådrivere på dette feltet og gjør en viktig innsats.

Norge skal bidra aktivt til samarbeid og koordineringsinnsats. Vi skal støtte opp om andres gode arbeid og etterstrebe en helhetlig innsats på landnivå så vel som i internasjonale organisasjoner. Vi skal bidra til gjensidig erfaringsutveksling, komplementaritet og synergitenkning.

► Finansiering

Kvinner, fred og sikkerhet skal integreres i alt arbeid for fred og sikkerhet. Dette innebærer at innsatsen støttes over flere budsjettlinjer og som del av større tiltak.

Årsrapporten for gjennomføring av handlingsplanen for kvinner, fred og sikkerhet for 2017 viste at målrettede tiltak for kvinner i land i konflikt og postkonflikt øker, mens bruken av likestillingsmarkører for brede bistandsinnsatser i konflikt- og postkonfliktland og humanitærtiltak går ned.

For å sikre at kvinner, fred og sikkerhet prioriteres innenfor bredden av norsk innsats for fred og sikkerhet, overvåkes andelen av bistand og humanitærstøtte til land i konflikt og postkonflikt som merkes med likestilling som hoved- og delmål.

Andelen midler til fred og forsoning, til sikkerhetssektorreform og til global sikkerhet og nedrustning som er merket med likestillingsmarkør, skal også overvåkes.

Samtidig legges det opp til å videreføre den Norad-forvaltede bevilgningen på om lag 25 millioner kroner årlig til sivilt samfunns innsats for kvinners deltakelse og rettigheter innenfor fred og forsoning. Dette er en bevilgning som er tilgjengelig for ikke-norske organisasjoner.

Norske organisasjoner oppfordres til å integrere innsatsen for kvinner, fred og sikkerhet i sine bredere avtaler med Norad eller Utenriksdepartementet.

For å styrke oppfølgingen på landnivå planlegges 50 millioner kroner av den såkalte kvinnebevilgningen avsatt til formålet «kvinner, fred og sikkerhet» hvert år i planperioden (2019-2022). Pengene skal gå til målrettede tiltak for kvinner, fred og sikkerhet. Ambassader i satsningsland for kvinner, fred og sikkerhet gis prioritet, men penger kan også tildeles innsats i andre land der Norge har et særlig freds- og sikkerhetsengasjement.

Norge vil bidra til at kvinneorganisasjoner som er aktive i konfliktområder, kan bidra innenfor fred og forsoning og i den humanitære innsatsen, blant annet ved støtte til FNs *Women Peace and Humanitarian Fund*. ►

39. Se side 20 for sentrale referanser. Verd å nevne er også Geneva Institute sin forskning og rapporten av 2016 ved T. Paffenholz, N. Ross, S. Dixon, A.-L. Schluchter og J. True. *Making Women Count - Not Just Counting Women: Assessing Women's Inclusion and Influence on Peace Negotiations*.

40. Bl.a. K.M. Kjellstad. *Training for Peace – i hvilken grad bidrar forskning til bedre trening?* NUPI 2011; B. Lauritzen. *FN Sikkerhetsråds resolusjon 1325, er visjonen en realitet?* Universitetet i Bergen 2015; J.C. Møller. *Norwegian Police as Capacity Builders in Haiti. Experiences from a Specialized Police Team in the United Nations*, Høgskolen i Hedemark 2016; Swedish Institute for Public Administration: *Evaluation of Norway's support for advocacy in the development policy arena* (underkapittel om kvinner, fred og sikkerhet), Norad-rapport 2016/5; A. Stand, A. Suhrke, T. Wimpelmann, S. Hamidi: *A Question of Implementation. Strategies for supporting the Women, Peace and Security Agenda in Afghanistan*. Norad-rapport 2017/1; L. Kvarvings pågående doktorgradsarbeid om Norges og NATOs gjennomføring av kvinner-, fred- og sikkerhetsforpliktelser, og Inger Skjelsbæk & Torunn L. Tryggstad (2018). *Donor States Delivering on WPS: The Case of Norway*, kapittel 40 i *The Oxford Handbook of Women, Peace, and Security*. Oxford University Press.

Satsningsland

Med handlingsplanen for 2015-2018 ble det introdusert satsningsland for kvinner, fred og sikkerhet. Fem land ble valgt ut, og et sjettede lagt til i 2016. Ambassadene i satsningslandene har fått særlig oppfølging fra Norad og Utenriksdepartementet, og fire av seks ambassader har utarbeidet arbeidsplaner for arbeidet med kvinner, fred og sikkerhet i planperioden. Alle satte seg konkrete mål for innsatsen. Ambassadørene for satsningslandene har møtt den ansvarlige statssekretæren i Utenriksdepartementet hver høst og hatt strategiske samtaler om utfordringer og muligheter for fremme av kvinner, fred og sikkerhet i de ulike landsituasjonene, og for å drøfte potensielle roller for Norge. Representanter fra ambassadene i satsningsland har møttes to-tre dager hvert år for å bygge kompetanse og fremme erfaringsoverføring fra én landsituasjon til en annen.

Gjennomgangen med ambassader og landdesker i forbindelse med ny handlingsplan indikerer at praksisen har bidratt til større oppmerksomhet omkring fagfeltet og en mer strategisk, konsistent og helhetlig oppfølging.

På denne bakgrunn videreføres praksisen med satsningsland. Ettersom det er ønskelig å følge opp arbeidet på landnivå over tid, vil vi fortsatt prioritere de seks landene som ble valgt ut i forrige fase: Afghanistan, Colombia, Myanmar, Nigeria, Palestina og Sør-Sudan. Dertil kommer nå også Filippinene, Mali og Syria. Landene som er utvalgt, faller inn i én av to kategorier:

1) Land der Norge har en særlig rolle og derfor et særlig ansvar og muligheter til å bidra, slik som i *Colombia* og *Filippinene*, der Norge er formell tilrettelegger av fredsprosessene. Norge, sammen med de andre troika-landene Storbritannia og USA, har videre et langvarig engasjement i *Sør-Sudan*, der støtten til økt deltakelse av kvinner i fredsprosessen og det politiske liv står sentralt. I *Afghanistan* har Norge over tid hatt et dypt og bredt engasjement innenfor fred og forsoning så vel som på sikkerhetssiden. Norge leder Giverlandsgruppen for *Palestina* (AHLC). Norge engasjerte seg tidlig i fredsprosessen i *Myanmar* og var blant de første til å inngå et tettere samarbeid med myndighetene etter at landet ble åpnet mot omverdenen.

2) Land der vi ser et potensial for ny faglig læring og nye typer samarbeid, som i *Nigeria*, der arbeidet for kvinner, fred og sikkerhet møter innsatsen for forebygging og bekjempelse av voldelig ekstremisme, og i *Syria*, fordi Norge har bidratt til innovative inkluderingsmekanismer i fredssamtalene i Genève og vil følge dette løpet videre. Et fokus på *Mali* gir rom for å se arbeidet med kvinner, fred og sikkerhet i sammenheng med Norges arbeid med utvikling i områder som preges av flere typer sårbarhet.

3) Norges delegasjon til Den afrikanske union (AU) inkluderer i samme oppfølgingssystem som satsningslandene for kvinner, fred og sikkerhet. Målet er å sikre en strategisk innsats for kvinner, fred og sikkerhet i samarbeidet med en sentral regional organisasjon, der samarbeidet om kvinner, fred og sikkerhet har vært betydelig over tid. Sam-

arbeidet med AUs spesialrepresentant for kvinner, fred og sikkerhet er særlig verd å nevne, sammen med arbeidet med de regionale nettverkene av kvinnelige meklere.

Det legges fortsatt opp til årlige møter på politisk nivå med ambassadens ledelse, og årlige samlinger for ansvarlige rådgivere ved ambassadene og/eller landteam.

Ambassader i og landteam for satsningsland får tett oppfølging fra Norad og Utenriksdepartementet, som i den tidligere fasen. Den globale indeksen for kvinner, fred og sikkerhet benyttes i landanalyser.

Ambassadene i / landteamene for satsningslandene skal lage en plan for arbeidet med kvinner, fred og sikkerhet, dersom det er ønskelig med bistand fra Norad og departementet. Når handlingsplanen for 2015-2018 er gjennomgått, vil formatet og innretningen på disse arbeidsplanene vurderes på nytt og justeres i henhold til det som har fremkommet.

Som før prioriteres satsningsland for kvinner, fred og sikkerhet i den Norad-forvaltede bevilgningen til sivil samfunns arbeid med kvinners deltakelse og rettigheter innenfor fred og forsoning.

I ny planperiode gjøres 50 millioner kroner tilgjengelig per år (ref. ovenfor) til målrettede tiltak for kvinner, fred og sikkerhet på landnivå. Målet er at ambassadene, særlig i satsningsland, får mer handlingsrom og større mulighet til å utgjøre en forskjell.

Innsatsen for kvinner, fred og sikkerhet skal likevel primært integreres i den brede innsatsen for fred og sikkerhet. Dette bør reflekteres i arbeid og pengebruk på landnivå.

Veileder for utenriktjenestens arbeid

Det at vi forplikter oss til å jobbe særlig målbevisst, strategisk og langsiktig i utvalgte land, innebærer ikke at vi unnlater å engasjere oss andre steder. Norge vil lete etter mulighetsrom og anledninger til å fremme kvinners deltakelse og rettigheter i alt freds- og sikkerhetsarbeid.

Arbeid i land preget av konflikt og sårbarhet der Norge bidrar med betydelige ressurser knyttet til innsatsområdene i denne planen, skal støttes aktivt gjennom faglige ressurser fra hjemmesiden. Det gjelder blant annet i arbeidet for forebygging og bekjempelse av seksualisert vold.

En veileder for utenriktjenestens arbeid for kvinner, fred og sikkerhet ble utarbeidet da handlingsplanen for 2015-2018 var ferdigstilt. Målet var å sette hele utenriktjenesten i stand til å levere, slik at de politiske føringene følges opp i alle land i konflikt og postkonflikt der Norge er engasjert, og slik at det er mulig å gjøre en innsats selv der kvinner, fred og sikkerhet kun er en av flere oppgaver som tilfaller den enkelte medarbeider.

Veilederen for utenriktjenestens arbeid for kvinner, fred og sikkerhet skal oppdateres innen utgangen av 2019, slik at den reflekterer føringene i handlingsplanen for 2019-2022.

► En inkluderende prosess og bredt eierskap

Utarbeidelsen av handlingsplanen for 2019-2022 er basert på dialog med sentrale partnere og på interne høringsprosesser, foruten den årlige rapporteringen på gjennomføring av handlingsplanen for 2015-2018.

Planen er utviklet i samarbeid mellom alle departementer med ansvar for gjennomføring: Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet, Justis- og beredskapsdepartementet og Barne- og likestillingsdepartementet. Norad har bidratt med tekstinnspill og analyser, og i større grad enn tidligere har også andre underliggende direktorater vært inkludert, noe som viser at de utenriks- og innenrikspolitiske sidene av innsatsen knyttes tettere sammen.

Både Politihøgskolen og Forsvarets høgskole har bidratt betraktelig, og andre relevante forskningsinstitusjoner, ikke minst PRIO, har kommet med innspill og bidratt til ferdigstilling. Fire møter har vært avholdt med sivilt samfunn, som også har gitt skriftlige innspill til prosessen. Våre ambassader i satsningslandene for kvinner, fred og sikkerhet (2015-2018) har konsultert sine partnere om særlige innsatsområder og mulighetsrom for Norge.

Retningen på planen har vært drøftet med like-sinnede land. Planen har vært diskutert i møter med representanter fra FN og andre multilaterale organisasjoner.

Vårt mål er at planen skal eies av hele det norske apparatet: utenriksstasjoner og delegasjoner, relevante departementer og direktorater, akademia og sivilt samfunn. Vårt håp er at denne planen skal gi retning og grunnleggende veiledning for innsatsen, slik at hele den norske freds- og sikkerhetsinnsatsen involverer kvinner og ivaretar kvinners så vel som menns rettigheter, behov og prioriteringer.



Resultatrammeverk

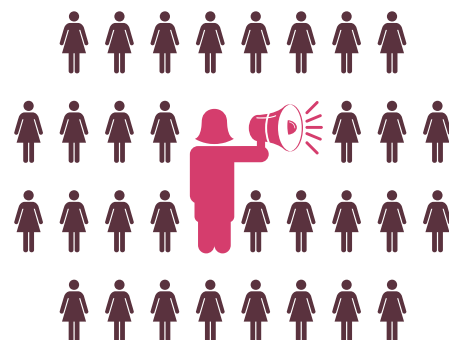
for handlingsplanen for kvinner fred og sikkerhet

Sikkerhetsrådets resolusjoner om kvinner, fred og sikkerhet utgjør et sterkt normativt rammeverk. Norges innsats for kvinner, fred og sikkerhet skal bidra til at vi kan nå vårt felles mål om bærekraftig fred.

Vi skal arbeide for at kvinners deltakelse og innflytelse styrkes i norske bidrag til fred og sikkerhet, og at innsatsen ivaretar kvinners og menns rettigheter, behov og prioriteringer. Samtidig skal vi arbeide for at den internasjonale innsatsen innenfor rammen av FN og regionale organisasjoner styrkes tilsvarende.

Endringsteori: 1) Dersom det legges til rette for at forpliktelsene for kvinner, fred og sikkerhet gjennomføres, dersom kvinner deltar i og har innflytelse på freds- og forsoningsprosesser, gjennomføring av fredsavtaler, oppdrag og operasjoner og humanitær innsats, og dersom kvinners og menns rettigheter ivaretas, behov møtes og prioriteringer tas på alvor i innsatsen for fred, så **2)** vil det føre til mer fredelige samfunn, fordi **3)** kvinner så vel som menn spiller avgjørende roller i freds- og sikkerhetssammenheng, og inkluderende samfunn er mer bærekraftige

Innhenting av resultatinformasjon for indikatorene nedenfor suppleres med en evaluering underveis i gjennomføringen av handlingsplanen. Det legges opp til et tydeligere kvalitativt fokus i evalueringen, særlig på endring som er vanskelig å fange opp ved hjelp av kvantitative indikatorer. Læring skal være et sentralt mål for evalueringen.



Nivå for samfunnseffekt (Impact Level)	
Kvinnens deltakelse i freds- og sikkerhetsinnsats har økt, og kvinners og menns rettigheter, behov og prioriteringer er styrket i områder berørt av væpnet konflikt.	Kvalitativ evaluering som vurderer om / ev. hvordan Norge har lyktes med å bidra til utvalgte områder. Anbefalinger for styrket innsats. Evalueringsspørsmål legges inn tidlig, med avgrensninger.
Nivå for brukereffekt (Outcome Level)	
Resultater	Indikatorer
Konkret mål (Outcome) 1.1	
Freds- og forsoningsprosesser legger til rette for at kvinner deltar i alle faser.	1.1.a) Andel kvinner i FNs meklerteam, på ulike nivåer. 1.1.b) Prosentandel kvinner i partenes delegasjoner til formelle fredsforhandlinger der Norge har en formell rolle. 1.1.c) Andel formelle freds- og forsoningsprosesser der Norge har en formell rolle, der det er etablert inkluderingsmekanismer eller formalisert dialog med kvinner i sivil samfunn / sivilsamfunnsorganisasjoner.
Konkret mål (Outcome) 1.2	
Freds- og forsoningsprosesser legger til rette for at kvinners så vel som menns rettigheter, behov og prioriteringer er ivarettatt.	1.2. Andel fredsavtaler, i prosesser der Norge har en formell rolle, som ivaretar kvinners så vel som menns i) politiske rettigheter, ii) økonomiske rettigheter, iii) beskyttelse mot seksualisert og kjønnsbasert vold og iv) der det er etablert mekanismer for overgangsrettferdighet som ivaretar kjønnsperspektivet.
Tiltaksområde (Output) 1.1.1	

Resultater	Indikatorer
Norge bidrar til at forhandlingsparter og meklingsaktører inkluderer kvinner.	1.1.1 a) Prosentandel kvinner som deltar i norske freds- og forsoningsteam. 1.1.1 b) Andel fredsprosesser der Norge har en formell rolle, der Norge arbeider aktivt for at kvinner deltar i forhandlingspartenes og meklingsaktørenes delegasjoner. 1.1.1 c) Andel freds- og forsoningsprosesser der Norge er involvert i tidlig fase, der Norge arbeider aktivt med partene for å berede grunnen for kvinners deltakelse.
Tiltaksområde (Output) 1.2.1	
Norge bidrar til at forhandlingsparter og meklingsaktører har kapasitet til å integrere kjønnsperspektivet.	1.2.1 a) Andel freds- og forsoningsprosesser der Norge har en formell rolle, som berører kvinners så vel som menns i) politiske rettigheter, ii) økonomiske rettigheter, iii) beskyttelse mot seksualisert og kjønnsbasert vold og iv) rettssikkerhet. 1.1.1 d) / 1.2.1 b) Andel norske freds- og forsoningsmidler som er merket «kvinners rettigheter og likestilling» som i) hovedmål og ii) delmål.
Tiltaksområde (Output) 1.1.2	
Norge bidrar til at kvinneorganisasjoner har kapasitet og mulighet til å delta i freds- og forsoningsprosesser.	1.1.2 a) Andel freds- og forsoningsprosesser der Norge har en formell rolle, der Norge støtter kvinneorganisasjoners deltakelse i) politisk og diplomatisk, ii) økonomisk og iii) ved teknisk bistand. 1.1.2 b) Andel dialoginitiativer i tidlig fase der Norge har identifisert kvinneorganisasjoner eller -grupper som kan spille en rolle i en ev. prosess.
Tiltaksområde (Output) 1.2.2	
Norge bidrar til at kvinneorganisasjoner har kapasitet til å fremme sine rettigheter, behov og prioriteringer i freds- og forsoningsprosesser.	1.2.2 Andel freds- og forsoningsprosesser der Norge har en formell rolle, der norskstøttede kvinneorganisasjoner fremmer kvinners rettigheter, behov og prioriteringer.
Konkret mål (Outcome) 2.1	

Resultater	Indikatorer
I gjennomføringen av fredsavtaler legges det til rette for at kvinner deltar.	2.1 Andel gjennomføringsprosesser der Norge er involvert, som inkluderer kvinner i sentrale gjennomføringsmekanismer.
Konkret mål (Outcome) 2.2	
I gjennomføringen av fredsavtaler legges det til rette for at kvinners så vel som menns rettigheter ivaretas.	2.2.a) Andel gjennomføringsprosesser der Norge er involvert, der paragrafer i fredsavtalen som konkret omhandler kvinners rettigheter, følges opp med samme frekvens som øvrige paragrafer. 2.2.b) Andel gjennomføringsprosesser der Norge er involvert, der hensynet til kvinners rettigheter, behov og prioriteringer følges opp i fredsavtalens (generelle) paragrafer.
Tiltaksområde (Output) 2.1.1	
Norge bidrar til at myndighetene, FN og regionale aktører har kapasitet til å inkludere kvinner i gjennomføringen av fredsavtaler.	2.1.1 a) Andel gjennomføringsprosesser der Norge er involvert, der Norge bistår a) myndighetene, b) FN og c) ev. regionale aktører i) politisk og diplomatisk, ii) økonomisk og iii) teknisk, for å sikre kvinners deltakelse i gjennomføringen av fredsavtalen.
Tiltaksområde (Output) 2.2.1	
Norge bidrar til at myndighetene, FN og regionale aktører har kapasitet til å integrere kjønnsperspektivet i gjennomføringen av fredsavtaler.	2.2.1 a) Andel gjennomføringsprosesser der Norge er involvert, der Norge bistår a) myndighetene, b) FN og c) ev. regionale aktører i) politisk og diplomatisk, ii) økonomisk og iii) teknisk, for å sikre at kjønnsperspektivet ivaretas i gjennomføringen av fredsavtalen.
Tiltaksområde (Output) 2.1.1 /2.2.1	
Norge bidrar til at kvinneorganisasjoner har kapasitet til å fremme sine rettigheter, behov og prioriteringer ved gjennomføring av fredsavtaler.	2.1.1 b) /2.2.1 b) Andel gjennomføringsprosesser der Norge er involvert, der Norge støtter sivil samfunns deltakelse og bidrag til gjennomføring ved i) politisk og diplomatisk bistand, ii) økonomisk bistand og iii) teknisk bistand.

Resultater	Indikatorer
Konkret mål (Outcome) 3.1	
Internasjonale operasjoner og oppdrag legger til rette for at kvinner deltar.	3.1 a) Prosentandel kvinner i FNs operasjoner og oppdrag. 3.1 b) Antall norske kvinner i lederstillinger i internasjonale operasjoner og oppdrag.
Konkret mål (Outcome) 3.2	
Internasjonale operasjoner og oppdrag legger til rette for at kvinners så vel som menns rettigheter, behov og prioriteringer ivaretas.	3.2 Andel FN-operasjoner som har en «gender advisor» i oppdragsledelsen.
Tiltaksområde (Output) 3.1.1	
Norge bidrar til at internasjonale operasjoner og oppdrag inkluderer kvinner.	3.1.1 a) Andel kvinner i norske bidrag til internasjonale oppdrag og operasjoner. 3.1.1 b) Andel operasjoner der norsk forsvar er involvert, og der kapasitetsbygging av kvinner i sikkerhetssektoren inngår. 3.1.1 c) Antall oppdrag der norsk politi bidrar med kapasitetsbygging for å sette andre lands kvinner i stand til å tjenestegjøre i internasjonale operasjoner og oppdrag.
Tiltaksområde (Output) 3.2.1	
Norge bidrar til at internasjonale operasjoner og oppdrag har kapasitet til å integrere kjønnsperspektivet.	3.2.1 a) Antall personer, med tilhørende nasjonalitet, som har mottatt opplæring i kjønnsperspektivet ved Nordic Center for Gender in Military Operations. 3.2.1 b) Prosentandel bistand til sikkerhetssektorreform som er merket «kvinner rettigheter og likestilling» som i) hovedmål og ii) delmål.
Konkret mål (Outcome) 4.1	
Humanitære innsatser legger til rette for at kvinner involveres.	4.1 Andel humanitære innsatser i regi av FN som systematisk involverer kvinner som er berørt av krisen i sitt arbeid.

Resultater	Indikatorer
Konkret mål (Outcome) 4.2	
Humanitære innsatser legger til rette for at kvinners så vel som menns rettigheter, behov og prioriteringer ivaretas.	4.2 Andel humanitære innsatser i regi av FN som har formell kompetanse på kjønnsperspektivet («gender») i form av en rådgiver eller enhet med særlig ansvar for oppfølging.
Tiltaksområde (Output) 4.1.1	
Norge bidrar til at norskstøttede humanitære organisasjoner involverer kvinner.	4.1.1 Andel organisasjoner som mottar norsk humanitær støtte, som rapporterer at kvinner som har behov for humanitær hjelp, er involvert i deres humanitære innsats.
Tiltaksområde (Output) 4.2.1	
Norge bidrar til at norskstøttede humanitære organisasjoner integrerer kjønnsperspektivet i sin humanitære innsats.	4.2.1 a) Andel organisasjoner som mottar norsk humanitær støtte, som rapporterer at kjønnsperspektivet er integrert i den humanitære innsatsen. 4.2.1 b) Andel organisasjoner som mottar norsk humanitær støtte, og som oppgir kjønnsdelte data i sin rapportering. 4.2.1 c) Prosentandel av norsk humanitær bistand til land berørt av krig og konflikt som går til tiltak som er merket «kvinner rettigheter og likestilling» som i) hovedmål og ii) delmål. 4.2.1 d) Prosentandel av norsk humanitær bistand til land berørt av krig og konflikt som går til tiltak merket med markør for innsats i) mot seksualisert og kjønnsbasert vold og ii) for seksuell og reproduktiv helse og rettigheter.

Norges innsats overfor norske institusjoner	
Operativt mål 1	
Bedret kjønnsbalanse i norske institusjoners freds- og sikkerhetsarbeid.	<p>1) Andel kvinner i norsk politi på alle nivåer (opprettholde kjønnsbalanse).</p> <p>2) Andel i) militære kvinner i det norske forsvaret, herunder blant ii) offiserer (OF), iii) spesialister (OR) og iv) vernepliktige.</p>
Operativt mål 2	
Økt kompetanse/kapasitet på området kvinner, fred og sikkerhet for norske som er involvert i freds- og sikkerhetsarbeid.	<p>3) Andel medlemmer i norske meklingsteam som har fått opplæring eller har videreutviklet sin kompetanse på området kvinner, fred og sikkerhet i løpet av året.</p> <p>4) Antall personer i Forsvaret som har spesifikke oppgaver knyttet til kjønn (gender) i stillingsbeskrivelsen, fordelt på i) strategisk nivå, ii) operasjonelt nivå og iii) taktisk nivå.</p> <p>5) Andel norske utsendte til internasjonale operasjoner og oppdrag som har deltatt på kurs/opplæring i i) kvinner, fred og sikkerhet og ii) forebygging og håndtering av seksualisert vold.</p>
Operativt mål 3	
Planer og rutiner innrettes slik at kvinner, fred og sikkerhet integreres i freds- og sikkerhetsinnsatsen.	<p>6) Andel freds- og forsoningsprosesser der Norge har en formell rolle, der kvinner, fred og sikkerhet er integrert i tilrettelegger-teamets arbeid.</p> <p>7) Andel dialoginitiativer i tidlig fase der Norge er involvert, der kvinner, fred og sikkerhet er integrert i det norske teamets arbeid.</p> <p>8) Andel tilrettelegger-team som har utpekt en person som har særlig ansvar for oppfølging av området kvinner, fred og sikkerhet.</p> <p>9) i) Antall saker der norske utsendte anmeldes eller tiltales for seksuell handling uten samtykke, utnyttning eller overgrep og ii) andel slike saker som er fulgt opp av norske myndigheter.</p>

Forebygge konflikt, bygge og bevare fred	
De fem satsningsområdene i handlingsplanen for kvinners rettigheter og likestilling følges opp i land i konflikt og postkonflikt.	<p>Prosentandel av land i konflikt og postkonflikt der våre ambassader og fagseksjoner rapporterer om støtte til jenters utdanning.</p> <p>Prosentandel av land i konflikt og postkonflikt der våre ambassader og fagseksjoner rapporterer om støtte til innsats for kvinners politiske rettigheter og deltakelse.</p> <p>Prosentandel av land i konflikt og postkonflikt der våre ambassader og fagseksjoner rapporterer om støtte til innsats for kvinners økonomiske deltakelse.</p> <p>Prosentandel av land i konflikt og postkonflikt der våre ambassader og fagseksjoner rapporterer om støtte til initiativer som bidrar til å bekjempe i) vold, herunder seksualisert vold mot kvinner, menn og barn og ii) skadelige skikker som rammer jenter og kvinner.</p> <p>Prosentandel av land i konflikt og postkonflikt der våre ambassader og fagseksjoner rapporterer om støtte til initiativer som fremmer kvinners og jenters seksuelle og reproduktive helse og rettigheter.</p>
Handlingsplanene for kvinners rettigheter og likestilling og kvinner, fred og sikkerhet følges opp gjennom bruk av bistandsmidler.	Prosentandel av norsk bilateral bistand til land berørt av krig og konflikt som er merket «kvinners rettigheter og likestilling» som i) hovedmål og ii) delmål.
Norsk innsats for våpenkontroll og forebygging og bekjempelse av voldelig ekstremisme inkluderer kvinner og integrerer et kjønnsperspektiv.	Prosentandel av norsk bistand til global sikkerhet og nedrustning som er merket «kvinners rettigheter og likestilling» som i) hovedmål og ii) delmål.
	Prosentandel land der tiltakene Norge støtter for forebygging og bekjempelse av voldelig ekstremisme i) fremmer kvinners deltakelse og ii) integrerer kjønnsperspektivet.

Foto forside:

EVE; Professor Pauline Riak, Juba universitet, med i High Level Revitalization Forum (HLRF) og forskerrepresentant i Reconstituted Joint Monitoring and Evaluation Commission (R-Jmec) sammen med nestleder ved den norske ambassaden i Juba, Signe Gilen.

Torbjørn Kjosvold, Forsvaret; FAST gruppen (Fly Away Security Team) på fotpatrulje i en landsby nær flyplassen i Bamako, Mali.

Ambassaden i Manila: Daværende norske spesialutsending til Filippinene Elisabeth Slåttum ved avslutningen av forhandlingsrunde.

Terje Løland: Dette er lensmann Yngve Isaksen Wiik sammen med mor og jenta han var jordfar for på en nattevakt i POC3 i Juba – "Happy". Yngve har tidligere jobbet som ambulansesjåfør, og hadde derfor den kunnskapen som trengtes da Happy meldte sin ankomst. Den litt mørkere siden av historien er at vi ikke vet hva som skjedde med jenta under kampene i Juba i juli 2016. Det lyktes aldri å finne familien etter at forholdene i leiren var normalisert.

Utgitt av:
Utenriksdepartementet, 11. januar 2019

Offentlige institusjoner kan bestille flere eksemplarer fra:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Internett: www.publikasjoner.dep.no
E-post: publikasjonsbestilling@dss.dep.no
Telefon: 222 40 000
Publikasjonskode: E-981
Trykk: Trykk: Departementenes sikkerhets - og serviceorganisasjon – opplag 800

