

Den norske og svenske gjennomføringen av FN-resolusjon 1325

Likestilling i utenrikspolitikken

Anne Cathrine Berger



Hovedoppgave i statsvitenskap

UNIVERSITETET I OSLO

April 2007

Forord:

Dette har tatt lang tid. Men nå er jeg forhåpentligvis i mål. Takknemligheten er stor overfor de mange støttespillere som har vært rundt meg. Til Arbeiderpartiets Stortingsgruppe, for at jeg har fått oppleve levende politikk og tid og støtte til å fullføre hovedoppgaven, til Helga Hernes for god og konstruktiv veiledning, til May Kristin, Karin, Beate, Elisabeth, Jens, Gry, og Line for kloke råd og uttømmelig tålmodighet. Til sparrepartner Ragnhild Mathisen for uvurderlig støtte. Til min kjære Kjetil for å holde ut unntakstilstanden - jeg hadde ikke klart det uten deg. En stor takk også til mine foreldre Harald og Anne Marie, og min bror Jan Thomas - universitetsstudiene ville aldri vært påbegynt hvis ikke jeg fikk gleden av å vokse opp i et hjem preget av politiske diskusjoner og god støtte. En stor takk også til Utenriksdepartementets embetsverk for god oppfølging. Til slutt en varm tanke til alle de kvinner som opp gjennom historien har kjempet for at min generasjon kan nyte fruktene av en likestillingskamp.

April 2007 Anne Cathrine Berger

Til min kjære farmor og kjære bestefar,

Magna Berger og Olav Stræte

Innhold

1.	INNLEDNING	1
1.1	PRESENTASJON AV OPPGAVEN	1
1.2	PROBLEMSTILLING	3
1.3	BRUK AV TEORI OG KORT OM METODE	6
1.3.1	<i>Teori</i>	6
1.3.2	<i>Metode</i>	8
1.4	OPPGAVENS AVGRENSINGER OG STRUKTUR	9
1.4.1	<i>Avgrensinger</i>	9
1.4.2	<i>Videre disposisjon av oppgaven</i>	11
2.	OPPGAVENS KONTEKST	12
2.1	OM FN-RESOLUSJON 1325	12
2.2	SIKKERHETSRADET OG RESOLUSJONERS BETYDNING	14
2.2.1	<i>Internasjonale organisasjoner og FN</i>	15
2.2.2	<i>Nasjonal iverksetting av FN-resolusjon er og FN-resolusjon 1325</i>	16
2.3	MANGEL PÅ LIKESTILLING I IVERKSETTINGSLITTERATUREN OG I INTERNASJONAL POLITIKK	18
3.	TEORI:	20
3.1	TEORETISK UTGANGSPUNKT	20
3.1.1	<i>Den beslutningsorienterte tilnærmingen</i>	22
3.1.2	<i>Forventninger til iverksetting sett i lys av den beslutningsorienterte tilnærmingen</i>	25
3.1.3	<i>Den prosessorienterte tilnærming.</i>	25
3.1.4	<i>Forventninger til iverksetting sett i lys av den prosessorienterte tilnærmingen</i>	28
3.2	OPPSUMMERING:	28
4.	METODE OG DATA:	30
4.1	IVERKSETTINGEN SOM CASESTUDIE	30
4.2	KILDER OG DATAGRUNNLAG	31
4.2.1	<i>Offentlige dokumenter og avisartikler</i>	32
4.2.2	<i>Intervjuer</i>	32
4.3	RELIABILITET OG VALIDITET	35
4.3.1	<i>Reliabilitet:</i>	35
4.3.2	<i>Validitet</i>	35
5.	NORGE OG SVERIGES IVERKSETTING AV FN-RESOLUSJON 1325	37
5.1	BAKGRUNN	37
5.2	NORGES STØTTE TIL FN-RESOLUSJON 1325	38
5.2.1	<i>Bondevik 2 regjeringen: 19. oktober 2001-17. oktober 2005</i>	39
5.2.2	<i>Regjeringen Stoltenberg 2: 17. oktober 2005</i>	44
5.2.3	<i>FN-resolusjon 1325 og NGOer i Norge</i>	50
5.2.4	<i>Den norske handlingsplan for iverksetting av FN-resolusjon 1325</i>	53
5.3	INTERVJUER:	55
5.3.1	<i>Bondevik 2 regjeringen</i>	56
5.3.2	<i>Regjeringen Stoltenberg 2</i>	58
5.3.3	<i>NGOenes betydning</i>	61
5.3.4	<i>Embetsverket og FN- resolusjon 1325</i>	62
5.3.5	<i>Oppsummering:</i>	63
5.4	SVERIGE OG IVERKSETTING AV FN-RESOLUSJON 1325	64
5.4.1	<i>Sveriges støtte til FN-resolusjon 1325</i>	64
5.4.2	<i>Samarbeid med andre land og internasjonale organisasjoner</i>	68
5.4.3	<i>Handlingsplan for iverksetting av FN-resolusjon 1325</i>	69
5.4.4	<i>Forskere og NGOers rolle i iverksettingen</i>	70
5.5	INTERVJUER	73
5.5.1	<i>Oppsummering:</i>	75
6.	ANALYSE AV DEN NORSKE IVERKSETTINGEN AV FN-RESOLUSJON 1325.	76

6.1	TO REGJERINGER	76
6.2	BESLUTNINGSORIENTERT FORTOLKNING	76
6.2.1	<i>Betydningen av hierarki og politisk ledelse</i>	76
6.2.2	<i>Embetsverkets rolle i iverksettingen</i>	80
6.3	DEN PROSESSORIENTERTE TILNÆRMINGEN	84
6.3.1	<i>Enkeltindividers og embetsverkets rolle</i>	84
6.3.2	<i>Iverksetting som vekselvirkning</i>	87
6.3.3	<i>Ulik grad av innflytelse fra NGOene</i>	88
6.4	OPPSUMMERING:	88
7.	ANALYSE AV DEN SVENSKKE IVERKSETTINGEN	90
7.1	EN REGJERING	90
7.2	BESLUTNINGSORIENTERT FORTOLKNING	90
7.2.1	<i>Betydningen av hierarki og politisk ledelse</i>	90
7.2.2	<i>Embetsverkets rolle i iverksettingen</i>	94
7.3	DEN PROSESSORIENTERTE TILNÆRMINGEN	97
7.3.1	<i>Enkeltindividers og embetsverkets rolle</i>	97
7.3.2	<i>Iverksetting som vekselvirkning</i>	98
7.3.3	<i>Innflytelse fra NGOer</i>	100
7.3.4	<i>Oppsummering</i>	101
8.	SAMMENLIGNING AV DEN NORSKE OG SVENSKKE HANDLINGSPLANEN FOR IVERKSETTING AV FN-RESOLUSJON 1325.	103
8.1	HANDLINGSPLANENES BETYDNING	103
8.1.1	<i>Tidspunkt</i>	103
8.1.2	<i>Beskrivelse av handlingsplanene</i>	103
8.1.3	<i>Handlingsplanen sett i lys av iverksettingsperspektivene</i>	106
8.2	OPPSUMMERING	108
9.	KONKLUSJONER:	110
9.1	OPPSUMMERING AV OPPGAVEN	110
9.1.1	<i>Tilnærmingenes forklaringskraft på iverksettingsprosessen</i>	110
9.1.2	<i>Norge</i>	111
9.1.3	<i>Sverige</i>	112
9.2	AVSLUTTENDE BETRAKTNINGER	113
Vedlegg 1		115
Vedlegg 2		128

1. Innledning

1.1 Presentasjon av oppgaven

”I internasjonal sammenheng har Norge, blant annet sammen med de øvrige nordiske land, lenge vært en av pådriverne for fremme av kvinners rettigheter og likestillingsspørsmål”(Utenriksdepartementet 2002a).

Norge og Sverige blir ofte framstilt som verdens mest likestilte land (World Economic Forum 2006). I en rekke rapporter fra Verdensbanken og Det internasjonale Valutafondet rettes det fokus mot de nordiske land som foregangsland når det gjelder likestilling. Likestilling mellom kjønnene er et ideal de fleste i det norske samfunn slutter opp om (Makt- og demokratiutredningen 2003:19) I tillegg er kvinner fra Norge og Sverige i verdenseliten når det gjelder innsats på arbeidsmarkedet og i politikken (Bergquist m.fl. 1999:1-6).

FN-resolusjon 1325 ”Kvinner, fred og sikkerhet” (2000) krever at alle involverte parter respekterer og beskytter kvinners og jenters menneskerettigheter, forebygger seksuell og kjønnsbasert vold, og at involverte parter fremmer likeverdig deltakelse for kvinner i fredsbygging og gjenoppbygging etter konflikt. Resolusjonen inneholder 18 tiltak for å støtte kvinners deltakelse i fredsforhandlinger og konsolidering. Det handler om å øke kvinnerepresentasjon i fredsprosesser på alle plan, vern av kvinners menneskerettigheter under flukt, konflikt og krig, og integrere kjønnsperspektiv i all opplæring i og gjennomføring av fredsbygging (IKFF: 2003a). Resolusjonen er forpliktende for FN og medlemslandene. Den er et redskap for å skape trygg og varig fred. Resolusjonen krever at Sikkerhetsrådet forplikter seg til å inkludere referanser til kvinner og likestillingssaker i alle relevante resolusjoner, operasjonsmandater og rapporter (UNSCR 1325 2000).

Målet med denne oppgaven er å kunne si noe om integrering av likestillingspolitiske problemstillinger i norsk og svensk utenrikspolitikk med

utgangspunkt i iverksetting av FN-resolusjon 1325. Et relevant spørsmål er hvordan likestilling preger både holdninger og handlinger i de respektive lands utenrikspolitikk? Med integrering av likestillingspolitiske problemstillinger menes at det blir en del av og tas opp i den utenrikspolitiske agenda.

Norge og Sverige har sterkest forankring av likestillingsspørsmål på regjeringsnivå og i den statlige administrasjonen (Ibid: 259). Av den grunn kan det forventes at likestillingspolitikk omsettes til praksis nasjonalt og internasjonalt. Det er interessant å se om likestilling mellom kjønnene blir en realitet, fordi det er en politikk som det er stor enighet og oppslutning om. Dette sitatet av Elisabeth Rehn sier noe om forventningene til de nordiske lands muligheter for likestilling: ”*Vi kan gjøre noe på nordisk plan. De nordiske land kan jo gå lenger enn det hele FN kan*”(IKFF 2003a:2).

Det legges til grunn at FN-resolusjon 1325 kan være et egnet redskap for å måle integreringen av likestillingspolitiske problemstillinger i norsk og svensk utenrikspolitikk. Utenriksdepartementene har hovedansvaret med å følge opp resolusjonen, og av den grunn er resolusjonen en del av begge lands internasjonale forpliktelser. Norge og Sverige var også med på å støtte resolusjonen. Et annet argument til hvorfor utenrikspolitikken kan være et interessant sted å måle omfanget av likestilling, er at dette tradisjonelt sett er et område preget av menn, i politisk ledelse, embetsverk, samt et fravær av likestillingspolitiske problemstillinger (Skjelsbæk og Tryggestad 2005 og Lippe, Von Der 2006).

Norge og Sverige blir i denne oppgaven sammenlignet gjennom en empiriskanalytisk tilnærming. Begge land er blant de få som har utarbeidet en egen handlingsplan for FN-resolusjonen, og disse blir derfor viet plass.

Sverige og Norge blir ofte framstilt som like. Det skyldes at begge er preget av sosialdemokratiets sterke posisjon og omfattende likestilling mellom kjønnene (Bergquist, m.fl. 1999:1-6). Begge land legger vekt på FN som ”en hjørnestein” i sine respektive lands utenrikspolitikk. De har svært lik organisering av ansvaret for FN-resolusjon 1325, der Utenriksdepartementet i begge land har hovedansvaret.

Når det gjelder holdninger til likestilling kan det tyde på at de er noe ulike. Sverige er i større grad enn Norge preget av at likestillingsspørsmål kommer høyt på

den politiske dagsordenen. Det skyldes i all hovedsak en lengre periode med sosialdemokratisk regjeringsdominans, samt at det er tverrpolitisk støtte til prioritering av likestilling (Ibid:262). Historisk kan man se noe av årsakene til dette: konservative, kristne verdier har hatt sterkere forankring i Norge enn Sverige, og disse har hatt innflytelse på politiske prosesser (SSB 2005). Det er interessant å se om dette har noen betydning for begge lands iverksetting av resolusjonen.

Iverksetting og politikk er nært knyttet til hverandre fordi politikk som regel blir analysert ut ifra om den er iverksatt eller ei. Teorier om iverksetting handler om hva som finner sted etter at tiltak har blitt vedtatt. En hovedutfordring er at offentlige tiltak ikke blir satt ut i livet til tross for klare politiske vedtak og oppfølging med ressurser (Sætren 1983:11). Enstemmige vedtatte resolusjoner fra Sikkerhetsrådet garanterer ikke at de blir implementert og etterkommet. Dette omtales som forholdet mellom idealer og realiteter i politikken. Dette gjelder også likestilling i internasjonal politikk, der få forslag relatert til forbedring av kvinners stilling har blitt iverksatt. Iverksetting av politikk er også en kompleks prosess som involverer mange faser og nivåer (Underdal og Hanf 2000: 15). Overført til denne oppgaven betyr det at selv om det er flere år siden resolusjonen ble vedtatt, er det ikke overraskende om resolusjonen ikke er iverksatt.

Det finnes to typer tilnærminger i iverksettingsstudier: den beslutningsorienterte og den prosessorienterte. Tilnærmingene har ulike svar på hvilke aktører som er av sentral betydning. Den beslutningsorienterte mener at politisk vilje er avgjørende for iverksetting av offentlig politikk, mens den prosessorienterte mener at flere faktorer spiller inn, som embetsverket, medias oppmerksomhet og NGOer. Begge tilnærminger anerkjenner det andres syn.

1.2 Problemstilling

Denne oppgavens tema er integreringen av likestillingspolitiske problemstillinger i norsk og svensk utenrikspolitikk. Dette ses på ved å analysere iverksetting av FN-resolusjon 1325 i begge land.

FN-resolusjon 1325 forplikter medlemslandene å sikre kvinners deltakelse i konfliktløsning og varig fred. Resolusjonen kan derfor si mye om utøvelsen av likestilling i utenrikspolitikken og Norge og Sverige er langt fremme når det gjelder likestilling.

Følgende problemstilling er formulert for å belyse temaet likestilling i utenrikspolitikken: Hvordan har Norge og Sverige oppfylt sine forpliktelser i forbindelse med iverksettingen av FN-resolusjon 1325, og kan eventuelle likheter og forskjeller i iverksettingen i begge land forklare integrering av likestillingspolitiske problemstillinger i utenrikspolitikken?

Barometre som måler graden av likestilling i verden, viser at det er lang vei igjen før kvinner har de samme rettigheter som menn (World Economic Forum 2006). Evalueringer av hva som har blitt gjort etter at resolusjonen ble vedtatt, viser små framskritt og få land utmerker seg i å følge opp resolusjonen. Norge og Sverige derimot, blir framhevet som eksempler til etterfølgelse (The NGO working group on women, peace and security 2005). Noe av årsaken er at begge landene har utarbeidet en egen handlingsplan for iverksetting av FN-resolusjon 1325.

I en tid hvor mange stater velger internasjonalt samarbeid, handler dette også om hvordan internasjonalt samarbeid påvirker nasjonal politikk og vice versa. Det kan være ulikt avhengig av hvilket område som skal implementeres. Det er interessant og en av hovedårsakene til valg av oppgavens problemstilling.

Likestilling forstås her som at kvinner og menn skal ha de samme rettigheter, plikter og muligheter på alle samfunnsområder. Utenrikspolitikk er et vidt begrep. Jeg avgrenser min omtale av "utenrikspolitikk" til de aspektene som FN-resolusjon 1325 har som gjenstand, nemlig væpnet konflikt, fredsoperasjoner og fredsbygging. Gjennom tekstanalyse og intervjuer, samt teorier om iverksetting, blir problemstillingen besvart.

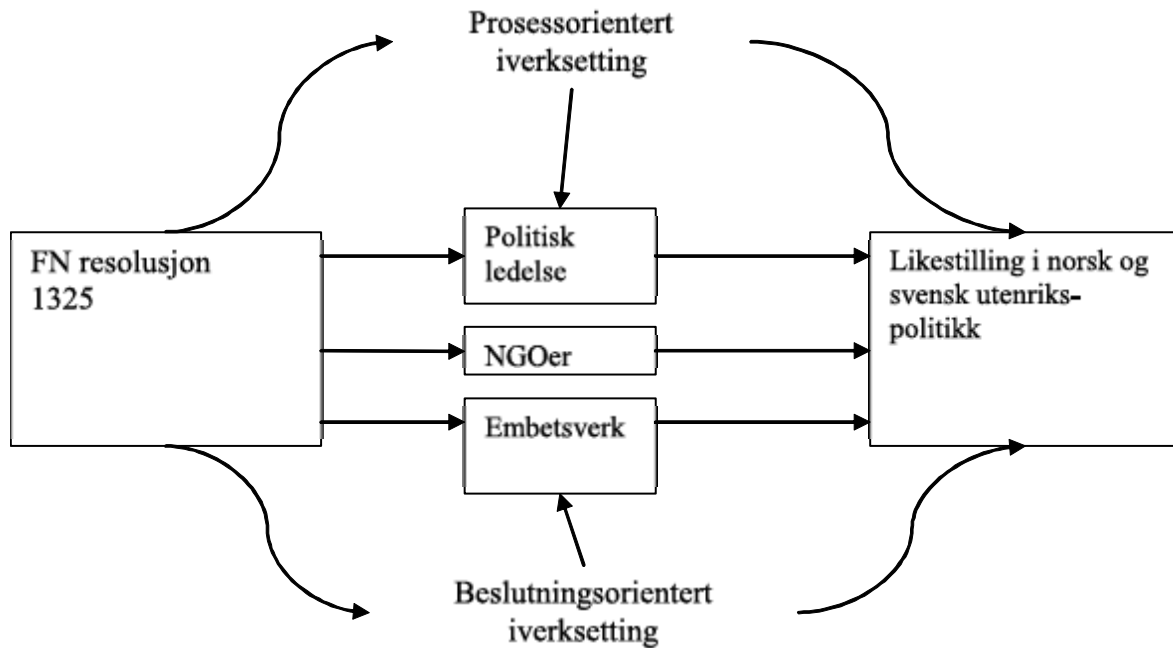
I tillegg vil problemstillingen bli besvart gjennom ett empirikapittel, med påfølgende analysekapitler. Den første delen tar for seg gangen i den norske og svenske iverksettingen. Deretter drøftes funnene fra begge land i hvert sitt analysekapittel med utgangspunkt i forskjeller og likheter på grunnlag av de teoretiske tilnærmingene. Teorier om iverksetting vil være analyseverktøy for å

sammenligne eventuelle forskjeller og likheter mellom Norge og Sverige. Fokus vil være både på myndighetenes intensjoner og selve gjennomføringen av resolusjonen.

For å hjelpe til å besvare problemstillingen har følgende arbeidshypoteser blitt formulert:

1. Integrering av likestillingspolitiske problemstillinger i norsk og svensk utenrikspolitikk er avhengig av politisk ledelses vilje
2. Integrering av likestillingspolitiske problemstillinger i norsk og svensk utenrikspolitikk er avhengig av et samspill mellom flere aktører på flere nivåer.
3. Integrering av likestillingspolitiske problemstillinger i norsk og svensk utenrikspolitikk er avhengig av interesse fra NGOer.

En bemerkning her er at hypotesene ikke er gjensidig utelukkende. Bevisstheten om dette er for øvrig tilstede, i og med at oppgaven har en antakelse om at forklaringene er å finne innenfor begge teoretiske tilnærmingene. Mine hypoteser vil bli vurdert i analysekapitlet i lys av empirien i kapittel fem, og presentert i modellen nedenfor:



Modellen kombinerer begge tilnærmingene i teorien, og tre variabler forventes å ha størst påvirkningskraft for iverksetting av FN-resolusjon 1325 i Norge og Sverige: Politisk ledelse, NGOer, og embetsverk. De kan videre forklare integreringen av likestillingspolitiske problemstillinger i begge lands utenrikspolitikk.

1.3 Bruk av teori og kort om metode

1.3.1 Teori

Det teoretiske redskapet i denne oppgaven er teorier om iverksetting av offentlig politikk. Iverksetting handler om hva som finner sted etter at et vedtak har blitt fattet og hvor offentlige myndigheter skal gjennomføre og virkeliggjøre sitt vedtak (Kjellberg og Reitan 1997: 132). Overført til denne oppgaven brukes teorien som mulig forklaring på hva som skjer etter at FN-resolusjon 1325 er vedtatt, og den skal iverksettes av Norge og Sverige. Iverksettingsteori kan hjelpe oss å forklare og belyse hvordan politikk iverksettes. Det representerer et sett forklaringer eller modeller som i tillegg kan være et godt redskap for å tolke funnene. Det har ikke latt seg gjøre å

finne forskningslitteratur om iverksetting av likestillingstiltak, eller av FN-resolusjon er som handler om likestilling i Norge ¹. Det er et av motivene for å bruke denne teorien.

Iverksettingslitteraturen inneholder et sett begreper som kan ha betydning for iverksetting av likestilling, derfor dette valg av teori. Tilnærminger innen teorier om iverksetting har bidratt til å kartlegge et stort antall faktorer som kan gjøre seg gjeldende i en iverksettingsprosess, og det kan være interessant og av verdi i denne oppgaven (Kjellberg og Reitan 1997:166). Ulike typer data som taler, rapporter, intervjuer, og evalueringer, kan brukes til å gi svar.

Iverksetting er et flertydig begrep som handler om prosessen fra politikk blir vedtatt til den blir gjennomført og eventuelt evaluert. Det finnes ikke en teori om iverksetting, men flere forskjellige tilnærminger. De blir gjerne kategorisert i to skoler, den beslutningsorienterte tilnærmingen (ovenfra-ned) og den prosessorienterte tilnærmingen (nedenfra-opp). Begge kan ha betydning. Derfor velges en komplementær bruk av tilnærmingene, i stedet for å se på dem som konkurrerende størrelser. Dette for å forsøke å fange opp så mange empiriske observasjoner som mulig, også sett i lys av at teoriens forklaringskraft kan endre seg over tid (Roness 1997: 105). Slik kan iverksettingen av FN-resolusjon 1325 beskrives, og kanskje kan funnene kunne overføres til iverksettingen av andre resolusjoner.

Iverksettingsstudier er kjent for å avdekke mange variabler som i stor grad bidrar til å forklare iverksettingsprosessen (Mazmanian og Sabatier 1983:4). Innenfor rammen av denne oppgaven avgrensene undersøkelsene til de mest sentrale variablene som de to tilnærmingene er basert på, som politisk vilje og kunnskap hos myndighetene, NGOers engasjement og oppmerksomhet, og embetsverkets interesse.

Teorier om iverksetting inneholder et perspektiv om at gode intensjoner ikke nødvendigvis medfører gode resultater. En vedtatt politikk medfører ikke nødvendigvis iverksetting i praksis.

¹ Årlig utfører organisasjonen The NGO working group on women, peace and security, evalueringer av hvor langt FNs medlemsland har kommet i å realisere FN-resolusjon 1325. En evaluering tar for seg Norges innsats, i 2005: *From local to global, making peace work for women*, five years on report, oktober 2005.

Denne oppgaven er i hovedsak basert på empiriske funn, med utgangspunkt i det teoretiske redskapet om iverksetting. Ved hjelp av ulike data som intervjuer, rapporter, evalueringer, bøker, stortingsmeldinger, budsjettproposisjoner, vil problemstillingen besvares empirisk.

1.3.2 Metode

Det brukes en kvalitativ framgangsmåte for å finne relevante faktorer av betydning for iverksettingsprosessen i denne oppgaven. Det sentrale i en kvalitativ metode er å skape en dypere forståelse av den problemstilling man studerer, gjennom de ulike former for datainnsamling (Andersen 1990:14).

Videre benyttes case studie som metode, samt intervjuer, dokumentanalyse, og kildegransking. Ved å kombinere og bruke flere kilder, såkalt triangulering, er sannsynligheten for å få et helhetsbilde stor (Yin 2003: 98). Triangulering gir forskeren et bredere nedslagsfelt til å foreta analyser, og kan også gjøre konklusjoner mer overbevisende.

Det finnes flere definisjoner av casestudie, følgende er ofte brukt: Casestudier forsøker å forklare en avgjørelse eller et sett av avgjørelser: hvordan de ble implementert og med hvilket resultat (Yin 2003: 12). Et annet viktig kjennetegn ved bruk av casestudier, er bruk av mange datakilder.

Når det gjelder casestudie, velges multippel casestudie. Dette fordi oppgaven inneholder to undersøkelsesenheter, iverksettingen av FN-resolusjon 1325 i Norge, og i Sverige. Disse vil deretter bli sammenlignet med hverandre, for å se om det er eventuelle forskjeller og likheter som kan forklare iverksettingen, og derav utfylle eller avkrefte teoriens forklaringskraft. Norge og Sverige er relativt like land, og av den grunn sammenlignbare. En av begrunnelsene for å velge multippel tilnærming, er for å kunne forvente/forutsi forskjellige resultater, og det av ulike grunner (Yin 2003: 47). En to casestudie er mindre sårbar i forhold til etterprøving av data, enn det en single casestudie er. Denne oppgaven inneholder en antagelse om at Sveriges

utenrikspolitiske ledelse i lenger tid og i større omfang har vist vilje til å iverksette FN-resolusjon 1325 enn Norge.

Tidsmessig dekker oppgaven perioden 2000-2006. Dette innebærer for Norge sin del tre forskjellige regjeringer, hvorav de to siste er mest relevante for iverksettingen av FN resolusjon 1325. De holdes atskilt for å se om det har noen betydning for den norske iverksettingen. Den svenske iverksettingen ses i lys av en tidsperiode, 2000-2006, fordi de i denne perioden hadde den samme regjering. Deretter sammenlignes den norske og svenske iverksettingen.

Denne oppgaven bygger i hovedsak på to datakilder, skriftlige kilder som offentlige dokumenter, og intervjuer. Informanter til oppgaven ble valgt ut etter innledende intervjuer med nøkkelpersoner. Disse ble valgt ut etter en rundspørring blant intervjukandidater, aktører som jobber med FN-resolusjonen, ressurspersoner i byråkratiet, forskningen, NGOer og i politikken. Dette kan beskrives som nettverksmetoden, dvs. å begynne å lete ett sted, ved å spørre intervjukandidaten hvem ellers en bør snakke med (Lotherington 1990). Andre informanter ble valgt ut etter anbefalinger fra enkeltpersoner i Utenriksdepartementet og blant forskere som er opptatt av FN-resolusjon 1325. Målet har vært å få til et spredt utvalg av personer.

1.4 Oppgavens avgrensinger og struktur

1.4.1 Avgrensinger

Iverksetting blir gjerne beskrevet som en prosess kjennetegnet av kompleksitet. Det er generell enighet om at iverksetting kan strekke seg over lang tid og at den antar varierende former (Kjellberg og Reitan 1997: 133/166). Et felles problem for iverksettingsstudier er at tidsintervallet som studeres er for kort, og at det ofte er vanskelig å spore effekter og endringer på et tidlig tidspunkt. Et kjennetegn ved iverksettingsprosesser er at de ofte kan være store og uoversiktlige. I tillegg er de vanskelige å tidsavgrense, i forhold til når iverksettingen starter og slutter.

Norge er blitt delt tidsmessig inn i to bolker, for å få med eventuelle mulige forskjeller i iverksetting av FN-resolusjon 1325 i Norge mellom to regjeringer. Den første tidsavgrensingen gjelder fra resolusjonen ble vedtatt i 2001, til regjeringsskiftet i 2005, deretter tidsavgrensing fra regjeringsskiftet i 2005 til og med 2006. Når det gjelder den svenske oppfølgingen, er tidsperspektivet i hovedsak fra 2001-2006, før regjeringsskiftet september 2006.

Tidsavgrensingen har betydning for innhenting av data og videre analyse. Iverksettingsperioden for Norge inneholder tre regjeringer. Jeg velger å konsentrere meg om de to siste, det vil si Bondevik 2 regjeringen og Stoltenberg 2. Årsaken til dette er at det er i disse periodene all iverksetting i hovedsak skjer. Videre blir Bondevik 2 regjeringen studert i hele sin regjeringsperiode, mens Regjeringen Stoltenberg 2 blir i all hovedsak studert i ett år. Dette skjer av naturlige årsaker da denne oppgaven måtte leveres. Dette må derfor tas med i analysekapitlet.

Intervjuene er delt inn i tre bolker: Bondevik 2 regjeringen, Stoltenberg 2 regjeringen og forskere/andre.

Politisk ledelse utgjør en sentral variabel i iverksettingsteori. Stortinget og Riksdagen kunne også ha blitt tatt med som en variabel. De kan ha en rolle i iverksettingen selv om Storting og regjering har klare arbeidsoppgaver som henholdsvis lovgivende og utøvende makt. Jeg velger ikke å ta med Storting og Riksdag av hensyn til oppgavens omfang.

Det finnes noe forskningslitteratur om iverksetting av FN-konvensjoner som kan ligge i skjæringsfeltet menneskerettigheter og likestilling. Et eksempel på dette er iverksetting av konvensjonen om økonomiske og sosiale og kulturelle rettigheter, samt en masteroppgave om iverksetting av FN resolusjon 1325 i Uganda². Det finnes også noen få kvinnelige forskere som har skrevet om FN- resolusjonen, men det virker vanskelig å finne forskning som direkte handler om iverksetting av FN-

² Stearns, Lisa (1997): *Domestic implementation of obligations under the UN Covenant on Economic, Social and Cultural Rights* : a joint seminar between the Norwegian Institute for HumanRights and the Chinese Academy of Social Sciences, Oslo, 11-13 November, og en masteroppgave, Siv Mjaaland (2006): *United Nations Security Council Resolution 1325 on women, peace and security : how does women's groups and activist in Uganda engage in the implementation of UN SCR 1325 on women, peace and security*, Universitetet i Oslo.

resolusjonen i Norge³. Det finnes for øvrig noe mer informasjon og forskning om den svenske iverksettingen.

1.4.2 Videre disposisjon av oppgaven

I de neste kapitler kommer det en presentasjon av FN-resolusjon 1325, med bakgrunn og sentrale begreper, dernest en gjennomgang av teorigrunnlaget og metode. Det blir videre redegjort for teori og valg av data, hvordan de har blitt samlet inn og mulige utfordringer. Kapittel fem inneholder empiri, med oversikt over iverksettingen i Norge og Sverige. Utgangspunktet er de teoretiske tilnærminger. Deretter foretas en analyse av den norske og svenske iverksettingen i kapittel seks og syv. Begge land har lagd en handlingsplan og de blir analysert for seg i kapittel 8. Kap 9 inneholder en oppsummering av hovedfunnene i iverksettingen i Norge og Sverige, samt konklusjon og antagelser om hva som er svar på problemstillingen.

³ Blant forskere som har skrevet om resolusjonen kan nevnes Torunn Tryggestad (Prio), Kari Karame (Nupi), og Helga Hernes (Prio). I tillegg har det vært skrevet en masteroppgave om iverksetting av resolusjonen i Uganda: Mjaaland, Siv, 2006.

2. Oppgavens kontekst

2.1 Om FN-resolusjon 1325

FN-resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet er en viktig milepæl for likestilling. Den ble enstemmig vedtatt av FNs Sikkerhetsråd 31.10. 2000. Dette er en historisk resolusjon, og var et resultat av et massivt lobbyarbeid over flere år av kvinneorganisasjoner verden over (Amnèus 2005: 2). For første gang tok Sikkerhetsrådet stilling til spørsmål omkring kvinners rolle og erfaringer i væpnet konflikt.

Resolusjonens overordnede mål er å øke kvinners deltakelse og innflytelse i arbeidet med å forebygge, håndtere og løse konflikter, samt ivareta kvinners menneskerettigheter under flukt, i krig og konflikt og integrere kjønnsperspektivet i fredsbyggende arbeid. Det var et sterkt signal til det internasjonale samfunn om at kvinners deltakelse er en nødvendig forutsetning for en bærekraftig fred.

FN-resolusjon 1325 var et resultat av parallelle prosesser både i og utenfor FN, gjennom NGOenes sterke lobbyarbeid (Amnèus 2005:2). Internasjonalt karakteriseres FN-resolusjon 1325 som en seier for kvinnebevegelsen og deres massive lobbyarbeid, samt at det er et bevis på at kvinnebevegelsene har fått en sterkere posisjon (Jain 2005: 137). Med denne resolusjonen gikk Sikkerhetsrådet fra å være kjønnsnøytral til å forplikte seg til å arbeide for kvinners deltakelse i alle nivåer av fredsbygging og konflikthåndtering (Ibid:155).

Det var ikke første gang FN banet vei for kvinne- og likestillingsspørsmål. FNs Menneskerettighetserklæring var den første i sitt slag og i sin tid som likestilte menn og kvinners rettigheter (Ibid: 22). Samtidig var de vestlige land i hovedsak fraværende i FN-resolusjon 1325 sin spede begynnelse. En rekke av de vestlige land bruker vanligvis å være drivende i likestillingsarbeidet (ibid:3). Dette kan ha betydning for Norge og Sveriges forhold til FN-resolusjonen i deres iverksetting.

Når Sikkerhetsrådet vedtar resolusjoner, er de forpliktende for medlemslandene, og enkelte resolusjoner blir tilknyttet sanksjoner for å sikre iverksetting. FN-resolusjon 1325 er enstemmig vedtatt og det er i seg selv en forpliktende faktor. Den er ikke tilknyttet sanksjoner.

I tillegg foretar FNs Generalsekretær studier/undersøkelser om resolusjonen, rapporterer resultatene, og inkluderer integrering av kjønnsperspektiv i sine rapporter til Sikkerhetsrådet. Sikkerhetsrådet er forpliktet til å inkludere referanser til kvinne- og likestillingssaker i alle sine resolusjoner, operasjonsmandater, og rapporter. En kartlegging av Sikkerhetsrådets resolusjoner i perioden 2004-07, viser at 9 av 63 resolusjoner inneholdt emner om kjønn (United Nations 2005).

Enkelte forfattere har beskrevet FN-resolusjon 1325 som en ”papirtiger” (Theorin 2005). Det er ikke uten grunn. Resolusjonen er gjenstand for mange rapporter, seminarer, og evalueringer utført av FN, NGOer, eller enkeltvis land. I etterkant av resolusjonen har daværende Generalsekretær Kofi Annan utarbeidet rapporter med forslag til tiltak, samt en handlingsplan. Rapportene inneholder blant annet to store studier av henholdsvis Generalsekretæren ”Women, peace and security” (2002) og av Elisabeth Rehn og Ellen Johnson- Sirleaf⁴. Den første handlet om hvordan krig og konflikt rammet kvinner og om kvinners deltakelse i fredsprosesser (Amnèus 2005: 5). Rapporten inneholdt 21 forslag til FN og medlemsstatene om hvordan FN-resolusjonen kan iverksettes. Den andre rapporten var initiert av FNs Generalsekretær og konkluderte med at FN-resolusjonen hadde bidratt til å øke bevisstheten om samt fokus på kvinner i konflikt (Ibid: 6).

I februar 2005 la generalsekretær Kofi Annan fram forslag til Sikkerhetsrådet om tydeligere regler for oppførsel blant FN personell, med tanke på å forhindre seksuell utnyttning av lokalbefolkningen. En handlingsplan for FN-resolusjonen kom i 2005. Den er delt inn i 12 deler, med tiltak, mål, og tidsperspektiv for hver eneste del. Planen inneholder alt fra hvordan rapportere, om fredsbevarende operasjoner, til hvordan oppnå likestilling (UN S/2005/636: 3). En siste rapport av betydning, er en

⁴ Johnson, Ellen og Rehn, Elisabeth (2002): ”*The Independent Experts’ Assessment on the Impact of Armed Conflict on Women and Women’s Role in Peace-Building* (Progress of the World’s Women 2002, Vol. 1)

debatt i Sikkerhetsrådet i 2006 om FN-resolusjon 1325. Her ble det uttalt av en rekke medlemsland at Sikkerhetsrådet ikke hadde noen systematikk i å integrere kjønnsperspektiv i sitt arbeid, at det å realisere FN-resolusjon 1325 i praksis var vanskelig, samt at FNs Fredsbyggingsskommisjon burde integrere et kjønnsperspektiv i sitt arbeid (Security Council 2006: 2).

Hvert år siden FN-resolusjon 1325 ble vedtatt, har organisasjonen ”NGO Working group on women, peace and security” evaluert hvor langt medlemslandene og FN har kommet i å iverksette resolusjonen. Her har Sverige og Norge blitt framhevet som eksempel til etterfølgelse når det gjelder fokus på resolusjonen.

Forskeren Jennifer Klot har studert FN-resolusjon 1325 og tematikken kvinner og fredsprosesser. Hun mener at resolusjonen innehar en del svakheter som påvirker iverksettingen: Det finnes ingen tidsplan for iverksetting av tiltak og rapporter, Sikkerhetsrådet har ikke vedtatt en oppfølgingsresolusjon i forbindelse med Generalsekretærens rapporter, som man har gjort i andre sammenhenger som med barn i konflikter. I stedet har Sikkerhetsrådet hatt ordføreruttalelser (Amnèus 2005: 5). Sikkerhetsrådet domineres fortsatt av ”the elite of world masculine high politics” (Ibid: 7).

2.2 Sikkerhetsrådet og resolusjoners betydning

Sikkerhetsrådet er det mektigste av FN seks hovedorganer. Ifølge FNs charter har rådet ansvar for å bevare fred og sikkerhet i verden. Sikkerhetsrådet består av femten medlemmer, hvorav fem er faste (Frankrike, Kina, Russland, USA, Storbritannia).

Resolusjoner er en type vedtak som internasjonale organisasjoner kan fatte (Hovi og Underdal 2003: 130). Resolusjoner er avgjørelser om bestemte temaer, og en resolusjon er en form for vedtak som uttrykker organisasjonens holdning til et spørsmål. Sikkerhetsrådet er det eneste organet i FN som kan fatte rettslig bindende resolusjoner. Dette hvis resolusjonene er forankret i FN-paktens kapittel VII, som gir Sikkerhetsrådet mulighet til å fatte bindende vedtak om å bruke maktmidler. Dette er

en sjeldenhet i FN (Ibid: 148). FN-resolusjon 1325 er enstemmig vedtatt og bindende for medlemslandene, men resolusjonen er ikke forankret i bruk av sanksjoner.

Resolusjonens språkdrakt avgjør medlemslandenes iverksetting av FN-resolusjonene. Det finnes derfor ikke en ”mal” for hvordan man iverksetter resolusjoner. Her er det verbene i de operative delene av resolusjonene som er sentrale. Står det ”decides” betyr det forpliktelse og er bindende. Men står det ”recommends”, ”calls upon”, eller ”urges”, er det mindre forpliktende og ikke rettslig bindende (Gro Nystuen 2006:[mail]), Senter for menneskerettigheter, 19.07.06). Resolusjonen blir betraktet som en rettesnor for FN-systemet, som redskap eller som en mulighet (Huss 2004). Det går et hovedskille mellom internasjonale organisasjoner i forhold til om et vedtak er bindende (Hovi og Underdal 2003: 129). FN resolusjon 1325 er preget av en språkdrakt som er oppfordrende og mindre forpliktende.

2.2.1 Internasjonale organisasjoner og FN

Et viktig bakgrunnstappe for denne oppgaven er at stater velger i større grad medlemskap i internasjonale organisasjoner som derigjennom samarbeider i form av felles erklæringer, eller i form av rettslig bindende vedtak og avtaler (Tranøy og Østerud, 2003:5). På denne måten vil internasjonale forhold påvirke iverksetting av nasjonale vedtak, og vice versa (Mydske og Hjelle 2000:28). Kirsten Ketscher beskriver det på denne måten ” *kjennskap til og dermed følsomheten overfor internasjonale juridiske forpliktelser er i ferd med å øke*” (Ibid: 132). Dette gjelder blant annet FNs konvensjoner og resolusjoner. Dette tas med i analysen, ved å se nærmere på hva slags faktorer som påvirker nasjonal iverksetting.

Norge er medlem av en rekke internasjonale organisasjoner, som OSSE, (Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa), Nato og FN. Utenrikspolitikken er et politikkområde som betyr mye for Norge som et lite land, og FN spiller en viktig rolle i norsk utenrikspolitikk. Norske regjeringer har gjennom etterkrigstiden støttet FN og beskrevet organisasjonen som en hjørnestein i norsk

utenrikspolitikk (Aktuelle FN spørsmål 2003). Nåværende utenriksminister Jonas Gahr Støre uttrykker dette på følgende måte: ”..*Vi regner oss som FNs beste venner*”. (Støre 2006b).

Norge og Sverige deltar aktivt på den internasjonale arenaen, for eksempel i Midtøsten og Sri-Lanka. I tillegg har flere nordmenn innehatt og har høyere stillinger og verv i FN, som nåværende statsminister Jens Stoltenberg og hans medformannskap i FNs høynivåpanel for reform av FNs operasjonelle virksomhet, Terje Røed Larsen (spesialutsending for Midtøsten), Mona Juel (leder for FNs komité for nedrustning og internasjonal sikkerhet), og Jan Egeland (Visegeneralsekretær). Norge liker å profilere seg som en ”internasjonal idealist” og bidragsyter, og det er naturlig å tenke seg at Norge vil gjøre en innsats for å følge FNs anbefalinger (Utenriksdepartementet 2001).

Sverige er som Norge en av de største bidragsgiverne til FN. De har vært medlem av FNs Sikkerhetsråd tre ganger (1957-58, 1975-76, 1997-98). En rekke personer fra Sverige har hatt framstående posisjoner i FN, som for eksempel Inga-Britt Ahlenius (sjef for FNs Internrevisjon), og Jan Eliasson (tidligere leder av FNs generalforsamling i den 60ende sesjonen) (Utrikesdepartementet 2006).

FN er i en særstilling internasjonalt, både i forhold til antall medlemsland, og formål. I dag har organisasjonen 192 medlemsland og den er en av de få som praktiserer universelt medlemskap (Fermann 1995: 5). En studie av nasjoners medlemskap i internasjonale organisasjoner viser at Vesteuropiske stater er svært aktive og at alle de tre skandinaviske landene er blant disse (Hovi og Underdal 2003: 27). FN er et eksempel på en organisasjon de nevnte landene er aktive i.

2.2.2 Nasjonal iverksetting av FN-resolusjoner og FN-resolusjon

1325

Graden av iverksetting er avhengig av organisasjonen vedtaket er foretatt i. Bli organisasjonen oppfattet som ”svak”, kan det tenkes at nasjonale faktorer spiller en større rolle for iverksettingen og vice versa (Mydske og Hjelle 2000:89). Evalueringer har vist at det er varierende grad av iverksetting blant medlemslandene i FN (NGO

femårsevaluering) Dette kan tolkes som at organisasjonen FN i denne sammenheng blir ansett for å være ”svak”.

Noen resolusjoner blir fulgt opp ved bruk av sanksjoner, andre ikke. Det er interessant å merke seg Sikkerhetsrådet har valgt ikke å la FN-resolusjon 1325 følges opp av mulig bruk av sanksjoner. Dette har vært kritisert av kvinneorganisasjoner i evalueringer av iverksetting av FN-resolusjon 1325 (intervju).

Norske myndigheter omtaler seg selv som ”aktive og trofaste” medlemmer av FN siden starten i 1943 (Utenriksdepartementet 2001). Det er i hovedsak Utenriksdepartementet som behandler FN-saker i Norge, og departementet har en egen FN-seksjon. Norge har og en permanent delegasjon i FNs hovedkvarter i New York.

Hvert år gir Utenriksdepartementet ut boken ”Aktuelle FN-spørsmål” i forkant av FNs Generalforsamling og her tas opp saker som skal opp og Norges syn på disse temaene. I ”aktuelle FN spørsmål” for 2005, ble FN-resolusjon 1325 spesielt nevnt: *”Norge vil spesielt legge vekt på oppfølgingen av Sikkerhetsråds-resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet.”* Dette var året da resolusjonen hadde femårs jubileum.

Svenske myndigheter anser FN som en hjørnestein i svensk utenrikspolitikk, og ser på selv som aktivt medlem av FN. Saker som landet har vært opptatt av er avskaffelse av dødsstraff, barns rettigheter, og nedrustning. Mer enn 70 000 svensker har tjenestegjort i FNs fredsbevarende operasjoner (Utrikesdepartementet 2006b).

Det finnes iverksettingsstudier som er opptatt av forholdet mellom det internasjonale og nasjonale nivå, og hva dette har å si for iverksetting på nasjonalt nivå. Hva slags rolle spiller nasjonale faktorer som politikere og administrasjon, og hva slags rolle spiller den internasjonale organisasjonen, i dette tilfellet, organisasjonen FN? Generelt sett vet vi at iverksetting i Norden er basert på et stabilt og effektivt administrativt system (Mydske og Hjelle 2000: 93). Nasjonal iverksetting av internasjonale verdier har blitt en stor utfordring, ettersom mange områder i politikken blir forhandlet og klarlagt på et internasjonalt nivå.

2.3 Mangel på likestilling i iverksettingslitteraturen og i internasjonal politikk

Forskning kan spille en viktig rolle, der teorier inntar en konstruktivistisk rolle og der forskere kan ses på som aktører i verdenspolitikken. Forskning kan også sette dagsorden, skape debatt og bringe fram nye saker eller aspekter. Det finnes en rekke studier av iverksetting av internasjonale avtaler, for eksempel om miljø, i iverksettingslitteraturen. Det finnes få vitenskapelige studier av internasjonale resolusjoner og deres iverksetting som handler om likestilling. Et relevant spørsmål i denne sammenheng er om det kan påvirke iverksetting av FN-resolusjon 1325.

Studiet av internasjonal politikk har vært ansett for å være det forskningsfeltet som har vært minst mottakelig i å få innlemmet feministisk teori i fagfeltet (Goldstein og Pevehouse 2007: 108). En illustrasjon på dette er en undersøkelse fra 2005 over de 25 mest innflytelsesrike forskerne innen internasjonal politikk, der alle var menn (Ibid: 109). Selv om kjønn og feministisk teori har blitt integrert i studiet av internasjonal politikk, hevdes det at det fremdeles er forsøk på å marginalisere feminisme og kjønn i internasjonal politikk (Steans 2006:2). Et eksempel på dette er påstanden om at kunnskap om kjønn i internasjonal politikk representerer subjektive og suspekter holdninger (Ibid: 5). Et slikt syn kan virke som et hinder for å integrere likestilling i utenrikspolitikken, fordi det kan gi inntrykk av at kjønn er mindre viktig i internasjonal politikk.

Verdien av likestilling mellom kjønnene blir ansett for å være en rettesnor i norsk internasjonal politikk (Karamè 2006: 25). Likestilling som verdi kan sies å være et kjennetegn for det norske samfunn (Makt- og demokratiutredningen 2003: 19). Et eksempel på dette er at Norge spilte en aktiv rolle i godkjenningen av FN-resolusjon 1325 (Karamè 2006: innledning). Maktutredningen fra 2003 konkluderte for øvrig at likestilling i Norge var preget av gode intensjoner men en politikk som er fri for prioritet (Skjeie og Teigen 2003)

Dette ble i 1997 i norsk forskning om internasjonal politikk definert som et ”kunnskapshull”, der norsk forskning om konfliktstudier ikke har tatt med fokus på kvinneperspektivet (Tryggestad og Karamè 1997: 27).

Britt Brestrup, tidligere leder av befalets fellesorganisasjon, har formulert dette slik:” *Kvinneforskning synes ikke å være en vekstnæring. For å ufarliggjøre nødvendig kvinneforskning har det blitt fokusert på kjønnsforskning*” (Tryggestad og Karamè 1997:76).

Er det slik at verdien av likestilling mellom kjønnene gjenspeiler seg i norsk og svensk internasjonal politikk, som i landenes arbeid med FN-resolusjon 1325? Norge har hatt en strategi for integrering av kjønns- og likestillingsperspektiv i alle prosesser og nivåer i konfliktforebygging og fredsarbeid. Dette skjedde under Bondevik 2 regjeringen. Analyser av hva som skjedde i praksis, viste et nedslående resultat: Kvinner ble fremdeles oppfattet som ofre, og ikke viktige deltakere i fredsprosesser (Karamè 2006: 8).

Sverige har siden 2004 har en strategi om å integrere kjønnsperspektivet i alle politikkområder, og alle politiske vedtak skal vurderes om de har likestillingspolitiske konsekvenser.

3. Teori:

3.1 Teoretisk utgangspunkt

Teorier om iverksetting har sitt opphav som forskningsfelt på 1970-tallet. Bakgrunnen var offentlig velferdsutbygging og store prosjekter som ble forsøkt satt ut i livet, og fokus på årsakene til at offentlige tiltak ikke ble realisert i praksis. Boken ”Implementation- how great expectations in Washington are dashed in Oakland” av Pressman og Wildavsky, 1975, ble banebrytende. Bakgrunnen var at myndighetenes politikk ikke alltid ble iverksatt eller oppnådde de mål de ønsket seg. Det var et ønske om å skille politikk fra administrasjon, en tro på enkelhet i form av færre trinn i iverksettingsprosessen, og klare og konsise tiltak.

Allerede ved definisjonen av iverksetting møter vi forskjellige syn (Kjellberg og Reitan 1997:132). Et syn er at iverksetting består av en prosess som er uavbrutt og uten ende. Et annet syn er at det går en grense mellom utgangspunktet for et tiltak og gjennomføringen av det. Dette avhenger gjerne av hva som skal iverksettes, om det er en tydelig plan eller om det er uklare vedtak (Ibid:136). Majone og Wildavsky definerer iverksetting slik: ”..Implementation is evolution, when we act to implement a policy, we change it” (Mazmanian og Sabatier 1983:8). Andre hevder det motsatte, at det bør opprettholdes et autoritetsskille mellom formulering og implementering. Dette for å opprettholde et skille mellom politikere og embetsverk (Ibid:8). En underliggende betraktning i denne oppgaven er at det eksisterer et slikt skille er en forutsetning for iverksetting av FN resolusjon 1325. Andre definerer iverksetting slik: ”A study of implementation is a study of change...It is also a study of the micro-structure of political life: how organizations outside and inside the political system conduct their affairs, and interact with each other; what motivates them to act in the way that they do, and what might motivate them to act differently” (Jenkins, i Younis 1990: 5).

Tilnærmingene innen iverksettingsteori blir gjerne delt inn i to: den beslutningsorienterte og den prosessorienterte. De har forskjellige utgangspunkt når det gjelder å studere iverksetting. Den beslutningsorienterte tilnærmingen fokuserer på de politiske organer, og et skille mellom politikk og embetsverk, mens den prosessorienterte er opptatt av forhandlinger og kompromissløsninger, og erfaringer underveis. De som er ”nærmest” iverksettingen, oftest embetsverket, spiller en større rolle enn i den beslutningsorienterte tilnærmingen.

Teoretikerne Van Meter og Van Horn i den beslutningsorienterte tilnærmingen la vekt på at forhistorien til et vedtak har stor betydning for gjennomføringen av vedtaket. Grad av endring fra status quo, og hvor stor enighet det er om vedtaket er også av betydning for iverksettingen (Kjellberg og Reitan 1997: 142).

I den prosessorienterte tilnærmingen finner vi en sterk tro på effekten av vekselvirkning i utformingen av tiltak og erfaringer i gjennomføringen av dem. Richard Elmore og Audun Offerdal har begge pekt på betydningen av dette for iverksettingen. I tillegg er det ingen tro på et skille mellom politikk og embetsverk. Det sentrale er graden av gjennomføring av tiltaket. Handler det om en klart artikulert plan som skal iverksettes eller er det sammensatte politiske vedtak som skal settes ut i livet? De ulike oppfatningene ser derfor ut til å ha sin bakgrunn i hvilken type tiltak eller politikk oppgavene har tatt for seg.

Enkelte studier av iverksetting viser at offentlige tiltak ikke blir satt ut i livet til tross for klare politiske vedtak. Dette omtales også som forholdet mellom idealer og realiteter i politikken. Det som er utgangspunktet for alle iverksettingsforskere, uavhengig av hvilken tilnærming de tilhører, er oppfatningen om at det å sette ut i live en politikk, eller å realisere en plan, verken følger automatisk eller på noen måte er garantert (Ibid: 137).

Modellen og faktorene har i denne oppgaven en komplementær funksjon, det vil si at de ikke vil bli brukt ensidig, men sammen som mulige forklaringsmodeller for iverksetting. De to nevnte tilnærmingene representerer ytterpunkter. Det kan derfor være mer dekkende og konstruktivt å kombinere disse. De to tilnærmingene den prosessorienterte (bottom-up) og den beslutningsorienterte (top-down), vil kombineres og utfylle hverandre. Denne strategien tar sikte på å forstå og forklare

mest mulig av det som skjer, i stedet for å prøve ut hvilken av tilnærmingene som er best egnet (Roness 1997: 102).

3.1.1 Den beslutningsorienterte tilnærmingen

Sentrale teoretikere her er Jeffrey L. Pressman og Aaron Wildavsky, Jan Erik Lane, Van Meter og Van Horn, og Daniel A. Mazman og Paul A. Sabatier. Det gis en kort oversikt over deres bidrag i denne tilnærmingen.

Historisk kom iverksettingsperspektivet inn i bildet i tilknytning til forsøk på å si noe om hvorfor det var avstand mellom politikkenes målsetting og resultat (Sætren 1983:2). Det fantes bidrag tidligere som tok for seg mye av det som senere iverksettingsforskere var opptatt av, uten at uttrykket iverksetting ble nevnt.

På 1970-tallet ble begrepsapparatet mer presist og de analytiske rammene klarere formulert. Det voksende antallet offentlige virksomheter skapte et behov for å kartlegge forholdet mellom tiltak og resultater. Noen studier viste at mange offentlige tiltak ikke ble satt ut i livet, til tross for klare politiske vedtak og oppfølging i form av ressurser (Ibid: 2). To innflytelsesrike teoretikere, Pressmann og Wildavsky etablerte et uttrykk i iverksettingsprosessen, ”vetopunkter”/ ”avgjørelsespunkter”, som de mente var den viktigste hindringen i en iverksettingsprosess. Dette var punkter som ikke var avklart eller uklart i iverksettingen. Desto flere slike vetopunkter som ble ryddet av veien, desto lettere ville iverksettingen være (Kjellberg og Reitan: 140-141). Behovet for klarhet og entydighet i politikken som skal gjennomføres er viktig. Her skilles det mellom vedtaksfasen og iverksettingsfasen.

Tilnærmingen forutsetter et hierarki, der politikk blir formulert på toppen og deretter blir omgjort til instruksjoner for de som skal iverksette dem (Younis 1990: 5). Dette innebærer et syn på offentlig politikk der ansvaret for implementeringen i hovedsak ligger hos de som formulerer vedtaket, altså de som er på toppen (Mazmanian og Sabatier 1999: innledning). Dette ble også omtalt som ”the policy-makers perspective” (Younis 1990: 5).

Pressmann og Wildavsky deler iverksettingsprosessen inn i tre trinn: formulering, implementering og reformulering. Det siste trinnet viser til den dynamiske siden ved iverksetting, der det som skal iverksettes preges av erfaringer underveis. Desto færre trinn i iverksettingen av et vedtak, desto flere muligheter for vellykket gjennomføring (Mazmanian og Sabatier 1999: 14). Iverksetting blir også karakterisert som en "uphill battle" hvis det som skal iverksettes innebærer stor endring fra status quo (Ibid: 277).

Et sentralt poeng i den beslutningsorienterte tilnærmingen er å avdekke hvilke elementer som bidrar, eller eventuelt svekker en iverksetting. Det søkes forståelse av hvilke elementer ved iverksettingsprosessen som bidrar til eller svekker virkeliggjørelsen av den opprinnelige målsettingen. Fokus er hva som bidrar til en effektiv iverksetting.

Van Meter og Van Horn har utarbeidet en tankemodell for å vise hvilke strukturelle variabler som kan påvirke iverksettingen og forholdet mellom disse. Smidig og effektiv kommunikasjon, og enkle vedtak har betydning for iverksettingen. Klarhet i budskapet, evnen til å iverksette og gjennomføre, i tillegg til ressurser er også sentralt. Et vedtak har større mulighet for å iverksettes hvis det har et klart innhold og blir kommunisert til de som skal iverksette på en tydelig måte. Å følge opp med nødvendig ressurser er en fordel. Andre sentrale variabler er holdninger og aktørenes vilje til å gjennomføre vedtak (Kjellberg og Reitan 1997: 147).

Den politiske forhistorien til et vedtak, grad av endring som tiltakene innebærer i forhold til tidligere praksis, samt graden av enighet om dem i beslutningsfasen har også betydning for iverksettingen (Ibid: 142). I dette ligger oppfatningen om at skrittvis endringer tas lettere imot enn dramatiske endringer. Videre må tiltaket konkurrere om tid og oppmerksomhet med en rekke andre tiltak. Enkelhet er derfor viktig. Et annet tiltak av betydning er omfanget av konflikt som preger beslutningen av et tiltak. Desto mer konflikt et tiltak innebærer, jo større er motstanden mot iverksetting. Tiltak som har blitt vedtatt under allmenn politisk oppslutning og ikke konflikt, vil være lettere å gjennomføre.

Van Meter og Van Horn framhever spesielt fire forhold som påvirker iverksettingsprosessen:

- 1) Forholdet mellom lokale og sentrale myndigheter.
- 2) Karakteren til de som står for iverksettingen.
- 3) Økonomiske, sosiale og politiske forhold som omgir iverksettingsprosessen.
- 4) Holdningen til de aktørene som står for den praktiske gjennomføringen av tiltaket (Ibid: 144). Konklusjonen er at desto enklere og mer entydige målene er, desto lettere er det å nå fram med budskapet og iverksette.

Andre teoretikere som Daniel A. Mazmanian og Paul A. Sabatier, viderefører skillet mellom politisk ledelse og de som skal iverksette, for eksempel embetsverket. Iverksetting er å realisere et politisk vedtak (Mazmanian og Sabatier 1983: 20). De har også identifisert faktorer som er avgjørende for iverksettingsprosessen. I tillegg til de som er nevnt av Van Meter og Van Horn, framhever de følgende:

- 1) Hvor mye makt de som skal iverksette har,
- 2) Oppmerksomhet fra relevante interessegrupper.
- 3) Forpliktelse og lederskap hos de som implementerer (Ibid:14). Fordi iverksetting handler om å få til sosial endring, er de enige om at skrittvis endringer i iverksettingen er lettere å få til enn store endringer.

Det er tydelig at troen på kontroll og planlegging hos politiske myndigheter er sentral for iverksettingen i den beslutningsorienterte tilnærmingen (Ibid: 14). Det virker også som om resultatet av iverksettingen hviler mye på forarbeidet til det som skal iverksettes. Det handler om hvor godt iverksettingen av tiltakene er forberedt, hvor stor grad av enighet og nærhet til tiltaket er det, samt grad av endring det medfører. Politikernes har størst ansvar som beslutningstakere, og det er viktig at det er sterk sentral styring fra deres side. Det er større muligheter for effektiv iverksetting hvis det er klare og tydelige vedtak, og at det gis ordre om å prioritere iverksetting (Ibid: 25). Politisk støtte til det som skal iverksettes er også viktig.

Noe av kritikken som tilnærmingen har blitt møtt med, er hang til overdreven kontroll, sympati for et rigid byråkrati, og veldig mange variabler.

3.1.2 Forventninger til iverksetting sett i lys av den beslutningsorienterte tilnærmingen

Ut ifra den beslutningsorienterte tilnærmingen, antar jeg at iverksettingen av FN-resolusjon 1325 i Norge og Sverige blir preget av følgende forventninger:

1. Iverksetting er avhengig av sterk styring fra politisk ledelse, samt at de formulerer klare og enkle vedtak om hvordan FN-resolusjon 1325 skal iverksettes.
2. Politisk ledelse har planlagt iverksettingen nøye (kontroll over miljøet resolusjonen iverksettes i), de har kunnskap om iverksettingsprosessen og tilgang til ressurser.
3. Hierarkiet mellom politisk ledelse og embetsverket legger føringer for iverksettingen av resolusjonen.

3.1.3 Den prosessorienterte tilnærming.

Sentrale bidragsyttere her er Richard Elmore, Benny Hjern, Susan Barrett og Audun Offerdal. Her vil det gis gi en kort presentasjon av deres budskap.

Kjennetegnet for den prosessorienterte tilnærmingen er fokus på de som utfører iverksettingen og er nærmest den, samt uformelle prosessers betydning. I motsetning til den beslutningsorienterte betyr dette bruk av færre variabler, og tilnærmingen blir ofte omtalt som en reaksjon mot den beslutningsorienterte tilnærmingen.

Det er liten tro på skillet mellom politikere og embetsverk og betydningen av hierarkiet for iverksettingen. Utgangspunktet til Richard Elmore er at evnen til å tenke praktisk og operasjonelt har stor betydning for iverksettingen (Kjellberg og Reitan 1997: 155). Iverksetting er en læringsprosess, med stadig vekselvirkning mellom utforming av et tiltak som iverksettes og selve iverksettingen. Evaluering og iverksetting blir til en, ikke to atskilte prosesser.

Et annet sentralt poeng hos Elmore, er at dess mer vekt det legges på lokalt skjønn og mindre vekt på hierarki, desto større sannsynlighet er det for at et tiltak vil

få den ønskede iverksettingen (Ibid: 153). De uformelle prosesser har derfor stor betydning. Han er også kjent for å ha innført den analytiske strategien ”Backwards mapping”. Strategien handler om å bla seg bakover i iverksettingsprosessen, starte på det laveste nivå hos de som er nærmest prosessen, og avdekke hvilke behov det her er for offentlige tiltak. Til slutt vil beslutningstakeren lage en politikk som er tilpasset ”brukernes” behov (Kjellberg og Reitan 1997: 154).

Forskeren Benny Hjern anfører begrepet "iverksettingsstrukturer" som et virkemiddel for å analysere iverksettingsprosesser. Det handler om uformelle sammenslutninger av mennesker med felles interesse for det som skal iverksettes. Iverksettingsstrukturer er aktører fra byråkratiet, fra forskjellige organisasjoner som knyttes sammen på grunn av deres interesse for et tiltak og derav gjennomføring. Dette er spontane relasjoner, dynamiske og skiftende, som preger gjennomføringen av et tiltak (Ibid: 157)

Susan Barrett og Michael Hill mener også at skillet mellom politikk og administrasjon er kunstig, og at dette må oppheves. *”Implementation must be regarded as an integral part of the policy process rather than an administrative follow on from policymaking”* (Barrett og Hill 1984:220). Iverksetting er en helhetlig prosess der det er vanskelig å peke på begynnelsen og slutten. Et annet poeng er at politikk er et produkt av kompromisser. Nye aktører som ikke viste seg på et tidlig stadium i utformingen av et tiltak som skal iverksettes, kan påvirke tiltaket i iverksettingsprosessen. Forhandlinger og kompromisser kjennetegner denne. Samtidig mener Barrett at et offentlig vedtak innebærer en konfrontasjon mellom ulike interesser og verdier (Kjellberg og Reitan 1997: 159).

Elmore er også inne på noe av det samme. Han mener at iverksetting handler om forhandlinger mellom grupper som skal utføre iverksettingen, siden organisasjonen der iverksettingen skal skje består av grupper. Resultatet av dette er at noen mål må ofres slik at andre blir nådd (Younis 1990: 2). Norge og Sverige kjent for å ha et profesjonelt embetsverk. Det kan av den grunn være interessant å se hvilke faktorer som medvirker til iverksetting av FN-resolusjon 1325 i en hverdag som for embetsverket ifølge Elmore består av forhandlinger mellom grupper som skal utføre mange mål.

Audun Offerdal tilhører også denne tilnærmingen, men hevder at det er et visst grunnlag for å skille politikk og administrasjon. Iverksettingsfasen er en fase der politikken blir gitt innhold, og kan kalles en politisk utformingsfase. Forut for dette ligger det et politisk vedtak, som setter grenser for iverksettingspolitikken. Det er en grense mellom disse to, men den er flytende. Offerdal hevder, som Barrett og Hill, at iverksettingsfasen er kjennetegnet av forhandlinger, der politiske aktører vil hevde ulike og konkurrerende definisjoner av det ”rette” vedtaket.

Et viktig aspekt hos Offerdal er at iverksetting er å studere hvordan handlinger blir organisert, og hvordan politiske aktører blir bundet sammen. Iverksetting handler også om forholdet mellom politikk og administrasjon (Offerdal 1982: 16)

Harald Sætren er enig i at iverksetting handler om organisasjoner og at det som iverksettes, må iverksettes gjennom et mangfold av nettverk av ulike organisasjoner. Det er spesielt tre perspektiver som påvirker iverksetting og som kan forklare graden av manglende iverksetting.

1) Iverksetting som symbol- politikk:

Beslutningstakerne er mer opptatt å påkalle oppmerksomhet enn innholdet i det som skal iverksettes, og synlige resultater.

2) Iverksetting som interessegruppe politikk:

Iverksetting av offentlig politikk forstås som en politisk kamp mellom flere interessegrupper. Iverksettingen vil derfor arte seg som en forhandlingsprosess. Manglende iverksetting kan forstås som at konstellasjonen av aktører har vært nokså forskjellig i vedtaks- og iverksettingsfasen(gamle deltakere har forlatt beslutningsarenaen, nye har kommet til) (Sætren 1983: 16)

3) Iverksetting i et sosialt-biprodukt perspektiv:

Dette handler om effekten av at en beslutningsprosess kan gå over lang tid, omfatte mange aktører og at dette reduserer myndighetens mulighet til å ha full kontroll over det som skjer. Manglende iverksetting skyldes derfor klare begrensninger som oppstår fordi det er mange forskjellige saker som skal iverksettes samtidig og det er begrenset hvor lenge en sak kan dominere

dagsordenen (Ibid: 17). Iverksettingen kan derfor bli et produkt av prosessen, og ikke innholdet i det som skal iverksettes.

Sætren trekker fram blant annet to forhold ved embetsverket kan tenkes å ha betydning for iverksettingen av et tiltak: Embetsverket er ikke et enhetlig og velkoordinert system underlagt sentral politisk styring og kontroll, og de forfølger sine egne interesser og mål som kan være til dels sammenfallende med overordnede politiske mål.

Styrken ved denne tilnærmingen er at den åpner for en mer nyansert oppfatning av hva som finner sted i en gjennomføringsfase, men svakheten er at den underbetoner de autorative vedtak som ligger forut for et bestemt tiltak (Kjellberg og Reitan 1997: 164).

3.1.4 Forventninger til iverksetting sett i lys av den prosessorienterte tilnærmingen

Ut ifra den prosessorienterte tilnærmingen, antas det at iverksettingsprosessen både i Norge og i Sverige vil være preget av en forventning om at:

- 1) Iverksetting av FN-resolusjonen preges av en stadig vekselvirkning mellom erfaringer og evalueringer av iverksettingsprosessen.
- 2) Iverksetting av FN-resolusjonen kjennetegnes av et samspill mellom flere aktører som har interesse for iverksetting av resolusjonen.
- 3) Iverksetting av FN-resolusjonen preges av forhandlinger og kompromissløsninger.

3.2 Oppsummering:

Den beslutningsorienterte - og den prosessorienterte tilnærmingen representerer mulige forklaringer på iverksetting av FN-resolusjon 1325. Sentrale elementer i den beslutningsorienterte tilnærmingen er at det er et hierarkisk skille mellom politikk og embetsverk. Ansvarer ligger hos politisk ledelse. Hvis vedtaket innebærer liten grad av endring, betyr det større muligheter for iverksetting. Stor grad av endring

innebærer flere utfordringer. I tillegg er kontroll av betydning, og målet er å se nærmere på hva som medfører en effektiv iverksetting. Tilnærmingen nedtoner forhandlinger og konfliktuerende interesser mellom de som har ansvaret for å iverksette.

Den prosessorienterte tilnærmingen er opptatt av de uformelle prosesser, og deres påvirkning av iverksettingen. Iverksettingsprosessen er individorientert og det er et resultat av forhandlinger og kompromissløsninger. Erfaringer underveis spiller en stor rolle, i tillegg til den stadige vekselvirkningen mellom erfaringer og evalueringer. Det er ikke et skille mellom politisk ledelse og embetsverket. Embetsverket betyr mye for iverksettingen. Målet her er å forstå hva som betinger at et offentlig tiltak får et praktisk godt tilpasset resultat.

Begge tilnærmingene har sine svakheter og fordeler. Hovedsvakheten med den beslutningsorienterte tilnærmingen er at kravene til effektiv iverksetting er for teoretiske, og kan ikke realiseres i praksis (Barett og Fudge 1981: 18). Samtidig er det vanskelig for tilhengere av den prosessorienterte tilnærmingen å avvise betydningen av autorative vedtak for

Tilnærmingene vil bli brukt i en kombinasjon i analysen. Dette teoriredskapet har vist at ingen tilnærming alene kan fange den kompleksiteten som iverksettingsprosessen innebærer: ”*No single modell captures the full complexity of the implementation process*” (Younis 1990: 4). De er to ytterpunkter som forskere vanligvis beveger seg mellom.

4. Metode og data:

4.1 Iverksettingen som casestudie

Data og metode i et forskningsopplegg er av sentral betydning for den forklaringskraften vi kan tillegge ulike forhold og hendelser. Vanligvis skilles det mellom to typer metoder, kvalitative og kvantitative. Den kvantitative metode kan beskrives som en systematisk fremskaffelse av sammenliknbare opplysninger om flere undersøkelsesobjekter og deretter uttrykt i tall og analyse av et eventuelt mønster (Hellevik 1991:14). Kvalitativ metode uttrykkes ikke i tall, men som regel i verbale og språklige termer. Kvalitativ metode blir benyttet for å besvare problemstillingen. Det handler om å finne den underliggende meningen med det problemkomplekset man studerer, å gi en dypere forståelse av det man studerer (Hellevik 1991:153). Overført til denne oppgaven, handler dette om å se den norske og den svenske iverksettingsprosessen i lys av sin samtid, og se sammenhengene mellom de ulike delene av prosessen. Det dreier seg også om å se hvordan organiseringen av iverksettingen fungerer i forhold til omgivelsene, spesielt mellom politiske ledelse og embetsverk. Det sistnevnte kan være nyttig i forhold til utviklingen av iverksetting generelt.

Iverksetting av FN-resolusjon 1325 ses på som en casestudie. Årsaken til dette er at casestudier viser tilbake til ett tilfelle, og til dets betydning, og blir gjerne brukt når spørsmålene som stilles er hvorfor og hvordan, om hendelser som forskeren har lite eller ingen kontroll over (Yin 2003: 3).

Det finnes forskjellige tilnæringer innen casestudier, som beskrivende, forklarende og eksplorerende. Den forklarende tilnærmingen er valgt til denne oppgaven, fordi problemstillingen handler om å forklare hvordan Sverige og Norge har innfridd sine forpliktelser med iverksetting av FN-resolusjon 1325, for dernest å kunne mene noe om integrering av likestillingspolitiske problemstillinger i norsk og

svensk utenrikspolitikk. Prosesser som leder an til iverksetting av FN-resolusjon 1325 vil dessuten beskrives.

Casestudie er fremdeles en omdiskutert metode. En hovedkritikk er at den ikke er ”vitenskapelig” fordi det ikke kan være mulig å generalisere ut ifra en casestudie (Yin 2003: 3). Et svar til dette er at formålet til casestudier ikke er å generalisere, men å vise til relevansen av den teorien som brukes. En annen hovedutfordring er at det er vanskelig å utføre en god casestudie. Med dette menes at det er vanskelig å teste kunnskapen og evnene til den som skal utføre casestudien (ibid: 2).

Likevel er casestudie en passende metode for denne oppgaven da metoden ofte brukes når fokus er et nåværende fenomen. Formålet med oppgaven er å studere et samtidfenomen, der sentrale spørsmål er i hvilken grad Norge følger opp sine forpliktelser i iverksettingen av FN-resolusjon 1325, hvordan iverksettingen foregår og hvorfor den ble slik. Iverksetting av FN-resolusjon 1325 kan sies å være et nåværende fenomen, selv om FN-resolusjon 1325 ble vedtatt for seks år siden. Bruk av casestudie gir oss en anledning til å se nærmere på årsaksfaktorer (Sæther 2004). En annen fordel med case studier er bruk av mange typer kilder, som for eksempel intervjuer og forskjellige skriftlige kilder.

Innhenting av relevante data fordrer at den norske iverksettingen kan studeres i sine vante omgivelser, uten at forskeren har kontroll over utenforliggende faktorer. For å kunne gjøre dette, er det behov for å arbeide med flere uavhengige variabler for å belyse de avhengige. En konsekvens er at antall undersøkelsesenheter må reduseres. Et kjennetegn ved casestudier er nettopp få enheter og mange variabler.

4.2 Kilder og datagrunnlag

Å kombinere flere typer informasjonskilder kan bidra til å belyse et fenomen på bredere plan. På en slik måte kan også funn styrkes, og være mer overbevisende, fordi man har brukt flere datakilder. Dette er såkalt datatriangulering (Yin: 2003: 98). I denne oppgaven er offentlige dokumenter av ulike slag, som taler og rapporter og avisartikler, samt intervjuer vært kilde til informasjon.

4.2.1 Offentlige dokumenter og avisartikler

Skriftlige kilder er stort sett tilgjengelige på internett, for eksempel FN-resolusjoner, uttalelser, budsjett dokumenter, ulike typer dokumenter fra Stortinget som komiteinnstillinger og debatter, taler, innlegg, og avisartikler. I denne oppgaven brukes to typer av data: intervjuer, der data blir samlet spesielt inn for oppgaven, og bruk av materiale som allerede foreligger, med resolusjonen som tema.

Mye av det som brukes og analyseres av skriftlige kilder er for eksempel taler fra politisk ledelse, innlegg i budsjettdebatter, og regjeringserklæringer. Dette fordrer at man er spesielt bevisst på to forhold: Fordi en del av dette materialet er politiske dokumenter, kan ulike tolkningsmuligheter være tilstede. Det kan være sannsynlig at det som uttales av vilje til å utføre, ikke skjer eller har skjedd, men at det tolkes i ordrett forstand som om viljen har blitt omsatt til handling. En annen utfordring er at det ikke alltid er slik at alt av taler, innlegg, dokumenter legges ut på internett. Det kan være fare for at noe blir oversett eller ikke blir funnet. Det kan være av betydning for de funn man gjør når man søker og måler iverksetting. Et mulig svar til dette er at det etter hvert i søkerfasen tegner seg et bilde av prioriteringer og meninger, og at teorien kan bidra til å avdekke forholdet mellom vedtak og realitet. Hovedkilden til informasjon om begge iverksettingene er intervjuer. Andre skriftlige dokumenter av betydning er forskningsrapporter, evalueringer og offentlig materiale fra regjeringene i begge land.

Det finnes mye skrevet materiale om FN-resolusjonen i både Norge og Sverige, men mest fra de siste år. Eksempler på skriftlig materiale, er ”Aktuelle FN-spørsmål”, uttalelser fra NGOer hentet fra internett, budsjettinnstillinger fra Utenriksdepartementet, Sem-erklæringen, Soria Moria-erklæringen og konferanse-rapporter.

4.2.2 Intervjuer

Intervjuer er den andre hovedkilden til informasjon. Det finnes tre typer intervjuer og disse kan kombineres. Den første er det uformelle samtalende intervjuet.

Kjennetegnet her er at samtalepartneren kan være uvitende om at hun er i en intervjusituasjon og at det ikke er fast oppsatte spørsmål. Den andre er intervjuguide, som er en liste over spørsmål eller tema som en ønsker å komme igjennom i løpet av intervjuet. Hovedpoenget er at intervjueren følger opp det intervjukandidaten sier, og at intervjuet blir som en samtale. Den tredje er standardisert, open-ended intervju. Dette er et sett nøye uttenkte spørsmål som er laget med tanke på at hver intervjukandidat skal spørres om det samme, med samme ord, i samme rekkefølge. På en slik måte kan innvirkningen av intervjueren på intervjukandidaten reduseres. (Lotherington 1990:6)

En kombinasjon av intervjuguide og standardisert er blitt valgt i denne oppgaven. Årsaken til dette er at intervjuguiden består av et sett spørsmål som er grunnleggende for oppgaven, og som jeg ikke har kunnet finne svar på i dokumentene eller som styrker/ ikke styrker funn fra disse. Deretter har spørsmålene blitt tilpasset avhengig av hvor informantene jobber/ hvem de representerer. En felles intervjuguide lå til grunn, deretter endret avhengig av informantens rolle. Noen ganger ble det brukt båndopptaker. Noen av informantene ba om å få godkjenne sine intervju. De fleste informantene har blitt anonymisert. Dette for å forsøke å unngå uttalelser skal kunne spores tilbake til enkeltpersoner. To av informantene har ikke blitt anonymisert, da de er de eneste fra hver sin regjering og det ville derfor være vanskelig å gjøre noe annet. Dette er blitt avklart med begge ⁵. En liste over informantene er blitt oppført som vedlegg til oppgaven. De fleste informanter som har blitt forespurt om intervju har svart positivt på dette. Det ble kun en informant fra Bondevik 2-regjeringen. Dette skyldtes at andre mulige informanter fra samme tidsperiode viste tilbake til vedkommende fordi han har jobbet mest med resolusjonen.

Flere informanter kunne ha blitt intervjuet, og da spesielt flere fra andre departementer enn Utenriksdepartementet og Forsvarsdepartementet. Min begrunnelse for å fokusere på Utenriksdepartementet, er at de har et ansvar for

⁵ Det er Vidar Helgesen (Bondevik 2 regjeringen) og Ragnhild Mathisen (Stoltenberg 2 regjeringen).

koordinering, evaluering og rapportering når det gjelder oppfølgingen av resolusjonen. Det kom raskt tilbakemelding fra andre mulige informanter fra andre departementer om at kunnskapen om iverksetting av FN-resolusjon 1325 lå hos Utenriksdepartementet.

Hovedvekten av mine intervjuer er foretatt gjennom personlig møte, på arbeidsplassen/kontoret til den enkelte. Noen få er foretatt per telefon. Målet har vært å få til et så bredt utvalg som mulig, dvs. bredde i antall og bakgrunn. Når det gjelder valg av respondenter, kan det ha betydning for svarene på intervjuene hva slags bakgrunn de har, og hvor de jobber. En del av informantene jobber i embetsverket. Dette kan ha medført at de oppfattet at det lå begrensinger i hva slags svar de kunne gi. Det ble derfor lagt stor vekt på åpenhet i intervjusituasjonen slik at alle spørsmål ble sendt til informantene før intervjuet fant sted, samt at de som ville fikk intervjuet til gjennomlesning.

Intervjuene har blitt delt inn i tre bolker fordi oppgaven inneholder en antakelse om at tidsavgrensing er av betydning for hypotesen: Bondevik 2-regjeringen, Stoltenberg 2 regjeringen, og forskere/andre. Når det gjelder den svenske oppfølgingen, er tidsperspektivet fra 2001-2006, før regjeringsskiftet august 2006. De fleste intervjuene har blitt foretatt i 2006. For å finne ressurspersoner har informantene blitt spurt, og deretter har det kommet frem en rekk navn. Svakheter ved en slik metode er at den er tidkrevende og det er vanskelig å ha oversikt over hvor mange intervjuer det er behov for. I tillegg kan utvalget bli systematisk skjevt, og man må bruke krefter på å sette seg inn i den enkelte intervjukandidatens stilling og rolle, for eksempel representant for embetsverket versus politiker. Det kan være et problem at opplysninger om den første perioden som analyseres, enten kan ha blitt glemt eller bearbeidet i lys av det som har skjedd senere, på en måte som nyere opplysninger ikke har blitt. Fordelen er at man gjennom et visst antall intervjuer gjerne merker at noe informasjon begynner å bli lik, og at man finner en rød tråd.

4.3 Reliabilitet og validitet

Valg av data, avgjøres i stor grad av hvor relevante (valide) de er for problemstillingen, og hvor pålitelige de er (Hellevik 1991: 103). Den vitenskapelige verdien til kildene og deres troverdighet gis til uttrykk i validitet og reliabilitet. For å få til en god analyse er det viktig å foreta en kvalitetskontroll av analysen; hvor nøyaktig har man vært i registreringen og innsamlingen av data? Målet er her at andre skal kunne foreta den samme analyse og få til det samme resultatet. Sentrale virkemidler her er å være bevisst de valgene en tar og forsøke å ha en kritisk distanse til sine egne kilder. De ulike delene av datamaterialet vil bli forsøkt vurdert i forhold til nøyaktighet og relevans.

4.3.1 Reliabilitet:

Reliabilitet handler om hvor nøyaktig man har utført analysen, det vil si om hvor sikkert man måler det man skal måle (Hellevik 1991:43). Hoveddelen av datainnhenting i denne oppgaven består av intervjuer. Informanter er representanter fra embetsverk og politisk ledelse. I den forbindelse er det viktig å være bevisst på formuleringer av spørsmål, slik at de ikke er ledende, og stillingsnivået til den enkelte. For å øke reliabiliteten har jeg benyttet flere datakilder, for eksempel offentlige dokumenter som taler, avisinnlegg, rapporter, samt evalueringer fra NGOer.

4.3.2 Validitet

Validitet handler om begrepene gyldighet og relevans, og at det er så stor overensstemmelse som mulig mellom de teoretiske begreper og empiriske variabler. Gyldighet sier noe om i hvor stor grad er det samsvar mellom de teoretiske og empiriske begreper. Relevans handler om hvor relevant de empiriske variablene er for oppgavens problemstilling (Andersen 1990:82). Validiteten betegner datas relevans for problemstillingen i undersøkelsen.

Offentlige dokumenter utgjør en type data i denne oppgaven. Her er det viktig å være klar over at bruk av slike dokumenter kan representere utfordringer validitetsmessig. Offentlige dokumenter kan gi inntrykk av politiske prioriteringer som likevel ikke kan måles i praksis. I forhold til intervjuer kan det oppstå misforståelser mellom intervjuer og intervjuobjektet. Et forsøk på å imøtekomme dette er å bruke både båndopptaker og skrive ned intervjuene. På en slik måte kan man dobbeltsjekke at noe ikke misforstås.

5. Norge og Sveriges iverksetting av FN-resolusjon 1325

5.1 Bakgrunn

I dette kapitlet vil de empiriske funn i fra iverksettingen av FN- resolusjon 1325 i Norge og Sverige blir redegjort for.

I perioden 2000-2006 har Sverige hatt den samme regjering. Norge har hatt tre forskjellige regjeringer, Stoltenberg 1 regjeringen, Bondevik 2 regjeringen og Stoltenberg 2 regjeringen. Et sentralt spørsmål her er i hvor stor grad de er like, eventuelt ulike, i oppfølgingen av FN resolusjon 1325.

En gjennomgang av de årlige talene og rapportene, ”Aktuelle FN-spørsmål”, fra den norske FN-delegasjonen ved FNs hovedkvarter i New York, kan gi et innblikk i Norges behandling av FN-resolusjon 1325. Rapportene lages en gang i året av Utenriksdepartementet og er beretninger for året som har vært av hva Norge har gjort i FN. Relevante ”Aktuelle FN-spørsmål” og tilgjengelige taler av Norges FN-ambassadør som omtaler FN- resolusjon i perioden blir redegjort for. De fleste av talene er avholdt på åpne møter om FN-resolusjon 1325, arrangert av medlemmer av Sikkerhetsrådet i oktober hvert år. Det er frivillig å holde tale på slike møter.

Sverige har i perioden 2000-2006 hatt en uttalt politikk når det gjelder likestilling. Det overordnede strategidokumentet ”Jämt och ständigt” er eksempelet på dette⁶. I tillegg utarbeidet den svenske regjering en egen likestillingsstrategi for alle politikkområder, med forslag til mål og indikatorer (Jämställdhetsintegrering 2006). Bakgrunnen for strategien er det overordnede målet for likestillingspolitikken, samt er et virkemiddel for å realisere likestilling (ibid). Det er bakgrunnen for å forstå den svenske støtten til FN-resolusjon 1325. Dette har også blitt bekreftet av NGOere (The NGO working group on women, peace and security, 2005: 62).

⁶ Regjeringens skrivelse (2003): ” Jämt oc ständigt- regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden”. Nr: 140.

5.2 Norges støtte til FN-resolusjon 1325

Regjeringen Stoltenberg I satt 17. mars 2000 til 19. oktober 2001. Dette var Norges første periode i Sikkerhetsrådet og da resolusjonen ble vedtatt 31. oktober 2000. Norge ble valgt inn i Sikkerhetsrådet høsten 2000, og var medlem av Sikkerhetsrådet 1.januar 2001-31.desember 2002. Dette var rett i etterkant av da resolusjonen ble vedtatt.

Norge var aktiv i å støtte arbeidet med å få til resolusjonen. Dette kommer fram i flere intervjuer. Rett før FN-resolusjon 1325 ble vedtatt, ble det av Sikkerhetsrådet arrangert en åpen debatt om ”*Kvinner, fred og sikkerhet*”. Norge holdt et innlegg, og støttet behovet for å innlemme kvinneperspektivet i krig og fred. Følgende sitat er et eksempel: *...Norway will continue to be committed to the issues of Women, peace and security. We must strive for full implementation of gender mainstreaming in all activities. Political will is the key, and it is our responsibility to see that we achieve these goals*” (Hønningstad 2000). Dette har blitt framhevet som viktig for resolusjonens tilblivelse, fordi det var få vestlige land som holdt innlegg. Det var også nært i tid før resolusjonen ble vedtatt av Sikkerhetsrådet (Holmboe 2005). I en tale til Stortinget av daværende utenriksminister Torbjørn Jagland er det et ønske fra norsk side at kvinner skal bli aktivt trukket med i fredsbevarende virksomhet og konfliktløsning. kilde

Når det gjelder Norges innsats i forbindelse med FN-resolusjon 1325, beskrives den slik: ” *Frå norsk side har ein vore aktiv i å halde temaet på dagsordenen i Rådet. Vern av sivile i konflikt, herunder dette kvinner og tryggleik, var eit prioritert tema under den norske presidentskapsmånaden, Norge har delteke aktivt i dei opne møta og ved utarbeidinga av presidentsfråsegnene. Norge har og arbeidd for auka likestillingskompetanse i FN-avdelinga for fredstryggjande operasjonar og meir systematisk integrering av likestillingsperspektivet i dei rapportane som går til Rådet*” (Jagland 2000:4).

5.2.1 Bondevik 2 regjeringen: 19. oktober 2001-17. oktober 2005

Regjeringserklæringer og handlingsplaner kan si noe om holdninger. En gjennomgang av daværende regjeringserklæring Sem- erklæringen, viser følgende: ”*Kvinner og menn må ha like muligheter i samfunnet. Det offentlige må gå foran for å sikre reell likestilling*” (Sem- erklæringen 2001: 23). Konkrete forslag som nevnes er å styrke rekruttering av kvinner til ledende stillinger og bekjempe vold mot kvinner.

Juli 2002 hadde Storbritannia presidentskapet i Sikkerhetsrådet og arrangerte en debatt om FN-resolusjon 1325. Her la Norge vekt på hvor viktig det var å etablere en likestillingsrådsgiver i DPKO, (Departement of Peacekeeping Operations), i tillegg til at implementering var den mest utfordrende delen i arbeidet med kvinner, fred og sikkerhet, og at det var behov for å utarbeide praktiske redskaper for dette (Kolby 2002a-b). Det ble foreslått at Sikkerhetsrådet skulle lage et veiledningsnotat om kjønnsperspektiver. I en tale på et åpent møte arrangert av Sikkerhetsrådet om kvinner, fred og sikkerhet i 2002, vises det til betydningen og tolkningen av resolusjonen: ”*.It has provided us with an instrument to ensure full and equal participation of women at all levels of decision making and implementaion of peace processes, including conflict prevention and resolution and post- conflict reconstruction*” (Ibid). Her tolkes FN- resolusjonen som et redskap for å sikre likestilling. Videre støttes arbeidet med egen likestillingsrådsgiver i avdelingen for fredsbevarende operasjoner, gender advisor, DPKO, nulltoleranse for seksuell utnyttning av kvinner, og deltakelse av kvinner i fredsdialog og i forhandlinger i Afghanistan. Det avsluttes med at Norge er glad for at Generalsekretæren har lagt fram konkrete forslag for å iverksette FN-resolusjon 1325, deriblant integrering av kjønnsperspektivet.

Hva gjorde Norge i forbindelse med FN-resolusjonen da de satt i Sikkerhetsrådet? Tidligere prioriteringer er blitt nevnt ved utdrag fra ”Aktuelle FN-spørsmål”. Norge hadde formannskapet i FN's Sikkerhetsråd i sin siste del av perioden i mars måned 2002. Utenriksminister Jan Petersen ledet Sikkerhetsrådets møter på vegne av Norge. I en pressemelding fra samme tidspunkt uttrykker han at Norge vil rette søkelyset mot beskyttelse av sivile i krig og konflikt: ”*Kvinnens aktive*

og likverdige deltagelse i samfunnet er avgjørende for konfliktforebygging og fred” (Utenriksdepartementet 2002b). I et intervju med bistandsminister Hilde Frafjord Johnson, uttrykker hun følgende ”..Jeg og utenriksministeren har blitt enige om en rollefordeling som går på at jeg blant annet kan ha ansvaret for fredsforhandlingene i Sudan, men jeg har jo ikke det generelle ansvaret for oppfølgingen av resolusjonene. Det er det andre her på huset som har. Både utenriksministeren og Vidar Helgesen har ansvaret” ...”Utenriksministeren har ansvaret for 1325, ikke jeg” (Amnesty Nytt 2004:, 21.08). Dette viser en klar ansvarsfordeling. En gjennomgang av taler, skriftlige innlegg, avisartikler av utenriksminister Jan Petersen, viser at han sjelden nevner FN-resolusjon 1325. Det har ikke vært mulig å fremskaffe mer enn tre dokumenter der han nevner FN-resolusjon 1325, eller kvinner og fred, fra hans periode som utenriksminister 2001-2005. Årsaken til at dette er av interesse er fordi hovedansvaret for resolusjonen tilhører Utenriksministeren, og det er interessant å se i hvor stor grad vedkommende prioriterer å ta det opp.

I forbindelse med at FN skulle etablere en Fredsbyggingskommisjon, uttrykte Norge følgende gjennom Utenriksminister Jan Petersen: ” *Kommisjonen bør gjere sitt til å innfri skyldnadene som er nedfelte i tryggingresolusjon 1325 om kvinner, fred og tryggleik (2000)*” (Petersen 2005).

Den 18.juni 2003, arrangerte IKFF (Internasjonal kvinneliga for fred og frihet) et møte med Elisabeth Rehn om oppfølging av FN-resolusjon 1325. Elisabeth Rehn hadde da vært medforfatter av FN-rapporten om kvinner fred og sikkerhet. Her deltok statssekretær i Utenriksdepartementet Vidar Helgesen. Han beskriver Norges prioriteringer for oppfølgingen av FN-resolusjon 1325 på følgende måte: ”*I Norsk utenrikspolitikk har vi aktivt søkt å forankre dette temaet i FN og i Sikkerhetsrådet*” (IKFF 2003:10). Videre uttrykker Helgesen at resolusjonen er aktivt søkt forankret i FN og i Sikkerhetsrådet, og at Norge arbeidet med kvinneperspektivet i konfliktspørsmål da Norge satt i Sikkerhetsrådet. I tillegg sier Helgesen at Norge spilte en aktiv pådriverrolle for likestillingsperspektivet i FN, samt at Norge hadde direkte dialog med Sekretariatet for å sikre kvinneperspektiv i Generalsekretærens ulike rapporter (ibid: 11). Andre tiltak var å arbeide for integrering av kvinne- og

likestillingsperspektivet i alle relevante prosesser i arbeidet for å forebygge konflikt og fremme fred (Ibid: 11-12).

I samme periode kom det to evalueringer fra Utenriksdepartementet, som vurderte betydningen av kvinneperspektiv i norsk utenriks- og bistandspolitikk ⁷. En av konklusjonene var at kvinners og barns behov ble satt i samme bås, samt at kvinneperspektivet ikke var integrert som en nødvendig og viktig del av utenriks- og bistandspolitikken (Karamè 2006:22). Senere kom dokumentet *Fredsbygging i et utviklingsperspektiv*. Også her ble det omtalt som ikke å ha integrert synet på kvinner som viktig ressurs i freds- og i utviklingsarbeidet (ibid: 23).

I 2004 blir det vist til hva Norge kan gjøre som fredsmekler og bidragsyter i forbindelse med FN-resolusjon 1325 (Aktuelle FN spørsmål 2004). Høsten 2005 nevnes det eksplisitt at Norge vil legge spesielt vekt på oppfølgingen av FN-resolusjon 1325 (Aktuelle FN spørsmål 2005). I en tale på den årlige åpne debatten til Sikkerhetsrådet om FN-resolusjon 1325, framhevet Norge at medlemslandene må gjøre mer i å rekruttere militært personell, at integrering av kjønnsperspektiv er et ledelsesansvar, samt at medlemsstatene må gjøre mer for at kvinner deltar der beslutningene tas i forbindelse med fredsavtaler. Så peker Norge på betydningen av NGOene, deriblant kvinnegrupper og nettverk, for å iverksette FN-resolusjon 1325 på alle nivåer (Strømmen 2004).

Tiden etter Sikkerhetsrådsperioden blir beskrevet slik, ”..vi fortsetter å prioritere dette over hele bredden av vår FN-politikk i dag. Vår politikk er å arbeide i multilaterale institusjoner for kvinners deltakelse i fredsprosesser, fredsbygging og utvikling, med særlig fokus på FN-systemet” (Helgesen 2003a). Her blir også Norges rolle i å få utnevnt en kvinnerådgiver i FNs Avdeling for fredsbevarende operasjoner fremhevet. Etter tre års drakamp fikk man gjennomslag for dette (ibid: 12). Andre prioriteringer er at det må tilstrebes flere kvinner i ledende stillinger i FNs fredsoperasjoner, samt bedre opplæring for fredspersonell i kvinners og barns sikkerhet, og rettigheter i konfliktsituasjoner (ibid:12). Statssekretær Helgesen viste

⁷ Towards a strategic framework of peace building, og Norwegian peacebuilding policies: lessons learned and challenges

også til at arbeidet med FN-resolusjonen kan være et redskap for å bringe FNs to verdener sammen, den politiske og den utviklingsorienterte Ibid: 12.

Det var også pessimisme å spore i etterkant av Sikkerhetsrådets vedtak av FN-resolusjon 1325. Det vises til at resolusjonen er tydelig tale, men at det er opp til medlemslandene å gjennomføre. Norge har et spesielt ansvar fordi landet blir sett på som et foregangsland når det gjelder å fremme kvinners rettigheter (ibid: 15). FN er en organisasjon av medlemsland som har svært ulike kulturer og tradisjoner, og kjønn som politisk kategori representerer spesielt store ulikheter. ”..Det kan derfor være vanskelig, kanskje umulig, å få samtlige medlemsland til å følge anbefalinger om for eksempel integrering av kjønnsperspektiv, men det bør ikke hindre andre land nasjonalt”(ibid: 15).

I ”Aktuelle FN-spørsmål 2005” blir det vist til en tale holdt i generaldebatten under Generalforsamlingen av daværende barne- og likestillingsminister Laila Dåvøy. Her fokuserte hun på implementeringen av FN-resolusjon 1325, og hva Norge kunne gjøre som fredsmekler og bidragsyter (Aktuelle FN spørsmål 2005). Videre vises det til at Norge sammen med de Nordiske land møter Generalsekretærens spesialrapportør for kvinnespørsmål under kvinnekommisjonens sesjon. Det blir understreket at kvinnespørsmål er noe som ikke må behandles for seg selv men være med i vurderingene av alle sakene som FN jobber med (Ibid).

Bondevik 2 regjeringen ble som tidligere nevnt kritisert i forbindelse med evaluering av likestillingsstrategien i norsk utviklingsarbeid. Selv om problemstillinger knyttet til kvinner og likestilling har en framtreddende plass på politisk nivå i norsk utviklingsarbeid, blir de erklærte målene ikke omsatt til praksis. Evalueringen viser til svakt eller nesten ikke eksisterende likestillingsapparat i Norad og i Utenriksdepartementet, samt dårlige rapporteringsrutiner, som viktige årsaker til at kvinnestrategien ikke har ført fram (Verdensmagasinet X 2006:2). Dette kan være en illustrasjon på forholdene for likestillingsspørsmål under Bondevik 2 regjeringen.

Det er vanskelig å spore en politisk debatt mellom partiene om resolusjonen utover et intervju i Aftenposten august 2005 (Aftenposten 2005). Her påpeker to stortingsrepresentanter fra Arbeiderpartiet, Karita Bekkemellem Orheim, og Marit Nybakk, at regjeringen gjorde for lite for å følge opp FN-resolusjon 1325. Dette var i

forkant av femårsmarkeringen av resolusjonen. Statssekretær Vidar Helgesen avviste dette på bakgrunn av at Utenriksdepartementet støttet kvinnerelaterte prosjekter, og ledet en arbeidsgruppe for FN-resolusjon 1325.

I 2005 foreslo Bondevik 2-regjeringen at FNs kvinnekonvensjon skulle innlemmes likestillingsloven, ikke i Menneskerettsloven. Opposisjonspartiene Ap, SV og SP var uenig i dette. De viste til Norges innlemmelse av FNs barnekonvensjon, konvensjonen om sivile og politiske rettigheter og konvensjonen om barns rettigheter inn i Menneskerettsloven. De ønsket det samme for kvinnekonvensjonen, at kvinnekonvensjonen fikk som lov forrang foran andre lover. Det kan tjene som et eksempel på hvor høyt kvinners rettigheter er prioritert av et parti. Bondevik 2-regjeringen fikk for øvrig flertall for sitt forslag. Da Stoltenberg 2 regjeringen tok over ble det programfestet at kvinnekonvensjonen skal innlemmes i Menneskerettsloven (Soria Moria erklæringen 2005).

På slutten av regjeringsperioden arrangerte Bondevik 2-regjeringen, sammen med UNIFEM og NUPI, to konferanser i forbindelse med konflikten i Sudan. Norske myndigheter inviterte en rekke kvinner fra Sudan til Oslo for å delta på et kvinnekonferanse med temaet var hvordan man skulle skape fred, før og etter en konflikt. Temaet var knyttet opp til FN-resolusjon 1325, FNs Tusenårsmål og konflikten i Sudan. Litt senere, 12.4.05, ble det arrangert et symposium om kvinners rettigheter og lederskap i Sudan etter konflikten (Utenriksdepartementet 2005). Utviklingsminister Hilde Frafjord Johnson deltok på begge og påpekte at kvinner må bli tatt med i fredsforhandlinger, samt at deres rettigheter må sikres (Ibid: 35). Resultatet ble formulert i et sluttdokument med forslag og anbefalinger til Sudanske myndigheter, fra de Sudanske kvinner, som seminaret var for.

Norges iverksetting av FN-resolusjon 1325 ble i 2005 evaluert av den internasjonale NGOen The NGO Working Group on Women, Peace and Security Sammen med Storbritannia, Sverige og Danmark ble Norges arbeid med FN-resolusjonen framhevet. Landene blir karakterisert som ”*Global leaders in the development of national policy on women, peace and security*” (Ibid:53). Sverige blir framhevet som et eksempel på ett land som var i ferd med å utarbeide en handlingsplan for resolusjonen, mens Norge ble vist til å ha en alternativ

implementeringsstrategi, å integrere FN-resolusjonen i en bredere sammenheng. Med dette vises det til dokumentet ”Fredsbygging i et utviklingsperspektiv”, og integrering av kjønnsperspektiv i alle nivåer og prosesser, samt at FN-resolusjon 1325 vil være en del av den reviderte utgaven av Kvinne- og kjønnsstrategi i utviklingssamarbeidet. Her vises det til at departementer og ministerier må gi en årlig evaluering av sitt arbeid med likestilling, inkludert arbeid med FN-resolusjon 1325 (Ibid: 63). Det har ikke blitt funnet slike evalueringer, eller blitt omtalt i intervjuene. Av den grunn kan det være et eksempel på politisk vilje kun på papiret.

5.2.2 Regjeringen Stoltenberg 2: 17. oktober 2005

Følgende sitat kan illustrere denne regjeringens holdning til likestilling: *”Norge har i lang tid stått fremst i fremme av likestilling internasjonalt, regionalt og her hjemme. Norge har vært pådriver i å anvende et kjønnsperspektiv i fredsbevaring og gjenoppbygging etter konflikter”* (Støre 2006a).

Den finnes atskillig mer kildemateriale om FN-resolusjon 1325 fra Stoltenberg 2 regjeringen, enn Bondevik 2 regjeringen. Det kan skyldes at det har blitt lagt ut mer informasjon og stoff om resolusjonen, eller det kan også skyldes økt prioritering av resolusjonen fra denne regjeringens side.

Soria Moria-erklæringen, regjeringsgrunnlaget for regjeringen Stoltenberg 2, legger stor vekt på likestilling, og en styrket FN-innsats der kvinner deltar på lik linje med menn. Erklæringen stadfester at FN en av fire hovedprioriteringer i utenrikspolitikken (Soria Moria erklæringen 2005: 5-6). Kvinner og likestilling er en av søylene i utviklingspolitikken (Barne- og likestillingsdepartementet 2006a:9). Følgende sitat kan tjene som eksempel for regjeringens syn på likestilling i utenrikspolitikken: *”Og vi må ha med kjønnsperspektivet. Krig og konflikt rammer kvinner og menn, jenter og gutter, ulikt. Dette må tas hensyn til i planlegging og gjennomføring av FNs og vår egen fredsinnsett”*(Støre 2006b).

Stoltenberg 2 regjeringen, ved statssekretær Anne Stenhammer, begrunner sitt arbeid med FN-resolusjon 1325 ved å vise tilbake til Norges rolle å drive fram resolusjonen; *”..Norge var en pådriver i arbeidet for å få resolusjonen i gjennom.*

Derfor er det spesielt viktig og vårt ansvar, å følge opp forpliktelsene nedfelt i resolusjonen ” (Barne- og familiedepartementet 2006a:9).

Deler av statsbudsjettet for 2007 omtales som satsning på kvinner og likestilling, der regjeringen Stoltenberg 2 foreslo kr 390 millioner mer til innsats for kvinner og likestilling, inklusiv satsing på FN-resolusjon 1325. Begrunnelsen er at likestilling er en av søylene i utviklingssamarbeidet, og at kr 200 millioner skal gå særskilt til tiltak for å fremme kvinners rettigheter og muligheter i tråd med FNs kvinnekonvensjon. I tillegg ble det foreslått å bevilge kr 130 millioner til oppfølging av handlingsplanen for FN-resolusjon 1325 og andre tiltak for å fremme kvinners rettigheter og deltakelse i fredsprosesser og humanitær innsats (Utenriksdepartementet 2007). Det begrunnes videre med at oppfølging av FN-resolusjon 1325 står sentralt i den norske arbeidet med å styrke kvinners stilling, og som vil gjennomsyre Norges innsats for fred (Ibid). Dette omtales av enkelte NGOer som at ”kvinnebevilgningen” er tilbake, og man er svært fornøyd med regjeringens satsing på kvinner i utviklingssamarbeidet (Fokus 2006).

Regjeringens mål for iverksettingen av FN-resolusjon 1325, og deres holdning til selve resolusjonen kan gjenspeile seg i følgende sitat: ” *Norge ønsker å være pådriver og vaktbikkje*” (Johansen 2005a). Videre påpekes det at Norge har en ny regjering som vil løfte dette temaet, og at man ikke er fornøyd med gjennomføringen av FN-resolusjon 1325. Samtidig er det et vanskelig felt og resolusjonen krever store mentale omstillinger mange steder, også i FN-systemet (ibid: 1).

Regjeringen har med grunnlag i FN-resolusjon 1325 gitt støtte til internasjonale organer, og til konkrete prosjekter som omhandler kvinner, fred og sikkerhet. I tillegg mener man at det er behov for utvikling av manualer, retningslinjer og sjekklistor for å sikre at kvinneperspektiv blir ivaretatt og inkludert. Det understrekes at forslag må være konkrete, politiske og operasjonelle, konsise og målrettede (ibid: 3).

Regjeringen Stoltenberg 2 tar også opp andre tiltak som behovet for å bedre kjønnsbalanse i FNs fredsbevarende operasjoner, ved å utvide observatørkategoriene til å inkludere sivile observatører. Dette for å gi observatørteamene bredere kompetanse (Norges Lotteforbund 2005). Bruk av kjønnskvotering som virkemiddel

for å bedre kvinners deltakelse blir også ansett for å være noe FN bør benytte seg av for å fremme kvinners deltakelse (Ibid) ⁸.

Et interessant spørsmål i denne sammenheng er hvordan Utenriksdepartementet selv så på sin innsats i iverksettingen av FN-resolusjonen. På departementets nettside, blir den norske innsatsen overfor FN-resolusjonen formulert på denne måten: ” *Norge arbeider aktivt for å fremme kvinners rettigheter og likestilling i FN, både som et mål i seg selv og som en integrert del av all innsats for utvikling og fred. Integrering av FN- resolusjon 1325 i FNs fredsbevarende operasjoner er et prioritert område for alt norsk fredsbevarende arbeid gjennom FN* (Utenriksdepartementet 2006a).

Et nærliggende spørsmål er hvordan dette gjøres i praksis. Rett etter regjeringsskiftet, tilbød Norge å finansiere en studie av Avdelingen for fredsbevarende operasjoner i FN, som tok for seg erfaringer med iverksetting av FN-resolusjonen, og henvisning til det som fungerte best (Asbjørnsen 2006). I en åpen debatt i Sikkerhetsrådet om FN-resolusjon 1325 i 2006, uttrykte Norges representant at det var behov for en strategisk plan for FN-resolusjon 1325 som viser målene, inklusive konkrete forslag (Løvald 2006). I en annen tale, til FNs femte komité, framhever Norge at en kommer til å jobbe videre med FN- resolusjon 1325 i uformelle konsultasjoner, inkludert å få på plass en kjønnsrådgiver (gender adviser) i Avdelingen for fredsbevarende operasjoner i FN (Hønningstad 2006): Dette er tiltak som blir foreslått rett etter regjeringsskiftet. Videre beskriver regjeringen at det skal jobbes nasjonalt og internasjonalt med rekruttering av kvinner til fredsoperasjoner. Økt deltakelse og representasjon av kvinner i fredsbygging er viktig, samt å forhindre kjønnsbasert vold i konfliktrammede områder (Barne- og likestillingsdepartementet 2006a:10).

⁸ Andre forslag som ble nevnt var: at korrekte data om situasjonen til menn og kvinner finnes, at kvinne- og likestillingsarbeidet må innarbeides i alle prosesser og nivåer i konfliktanalysen, i planlegging og evaluering, mer må gjøres på feltet av giverland, partnerland og det sivile samfunn, privat sektor og regionale, og multilaterale organisasjoner.

Barne- og likestillingsdepartementet er et av departementene som jobber med å følge opp resolusjonen. Statssekretær Kjell Erik Øye, har uttalt at dette departementets rolle består først og fremst i å være vaktbikkje og varsellampe, og å være pådriver (ibid: 8). Samtidig har han med egne ord beskrevet utfordringer knyttet til iverksetting av likestillingspolitikk: ” *Den langsomme takten i likestillingsarbeidet i Norge er deprimerende. Norge fremstilles ofte som en ener på arenaen for likestilling mellom kjønnene. Sannheten er at selv om vi stadig gjør fremskritt – er motkreftene sterke og likegyldigheten stor også i dette landet.*” (Ibid:8).

Under FNs 50.sesjon for kvinnekommisjonen i 2006, var FN-resolusjon 1325 en av tre hovedtemaer. Andre var kvinners deltakelse i beslutningsprosesser og reproduktive rettigheter for kvinner (Barne- og likestillingsdepartementet 2006b). Det ble vist til et seminar med Verdensbanken om likestilling, som Norge hadde tatt initiativ til. Et resultat av dette seminaret var at Verdensbanken vil utarbeide en handlingsplan om likestilling (Ibid: 5). Et innspill fra EU om egen paragraf om effektiv implementering av FN-resolusjon 1325 ble vedtatt etter noe motstand, og Norge støttet forslaget. Noe av motstanden mot forslaget skyldtes at enkelte land mente at det var feil å oppfordre til effektiv implementering av en resolusjon vedtatt av Sikkerhetsrådet der ikke alle var EU land var medlemmer (ibid: 5). Dette motargumentet kan være interessant, fordi Norges stemme for viser at de har anledning til å utøve en form for innflytelse hvis de vil.

I forbindelse med møter med kvinnekommisjonen arrangerte den norske FN-ambassadøren arbeidslunsj med representanter fra den norske FN-delegasjonen, og Barne- og likestillingsdepartementet, som en del av statssekretær Anne Stenhammers besøk til FN. På dette møtet refererte Stenhammer til evalueringen av den norske kvinnerettede bistanden som viste at mye måtte rettes på. Hennes reaksjon var følgende: ”*Norge vil vise muskler i FN sammenheng for å styrke Gender-søylen*” (i bistandspolitikken) (ibid: 13). I den forbindelse nevnte hun også arbeidet med innspill til FNs reformpanel om at reell likestilling, integrering av kvinneperspektiv og særskilte kvinneretta tiltak kan effektivisere FN-arbeidet (ibid: 13). Statsminister Jens Stoltenberg er en av flere som leder panelet.

Forsvarsdepartementet er også sentral i iverksettingen av FN-resolusjon 1325. Blant forslag for å øke kvinneandelen er frivillig sesjon for kvinner, krav til at ledere skal prioritere kvinner i ledende stillinger, og at problemstillinger knyttet til FN-resolusjonen skal integreres i grunnutdanningen i Forsvarets alle skoler (Strøm-Erichsen 2006a).

Gjennomgangen av strategien for kvinne- og likestillingsrettet utviklingssamarbeid (1997-2005), konkluderte at det var behov for å prioritere ressurser, kompetanse, og en reell implementering av de politiske prioriteringene (St.prp.nr1(2006-07)). I den forbindelse har Norad reetablert det nordiske nettverket av likestillingsekspertene i utviklingssamarbeid, der et av temaene for samlet nordisk innsats er iverksetting av FN-resolusjon 1325 (ibid: 6). Utviklingsministeren er i skrivende stund i ferd med å utarbeide en ny kvinnestrategi, og har slått fast at det er behov for mer målrettet innsats for å sikre kvinners deltakelse i fredsarbeid (statsbudsjettet 2007). I den forbindelse har han også uttalt at regjeringen vil øke fokuset på likestillingsrettede tiltak framover (Solheim 2006). Regjeringen Stoltenberg 2 har foreslått FN-resolusjon 1325 i andre organisasjoner, for eksempel på dette er OSSE (Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa). Norges ambassadør til OSSE skal lede en arbeidsgruppe som skal bistå formannskapet i å bringe arbeidet på likestilling, FN-resolusjon 1325 og toleransefeltet videre (St.meld.nr 11(2005-06)). I en tale til organisasjonen ett år senere, uttrykker utenriksminister Jonas Gahr Støre at medlemmer av OSSE bør trappe opp iverksettingen av FN-resolusjon 1325 (Støre 2006).

Statssekretær Raymond Johansen har uttalt at Norge bruker enhver anledning til å iverksette FN-resolusjonen. Samtidig står man overfor utfordringer knyttet til selve gjennomføringen, både nasjonalt og internasjonal: seks år etter at resolusjonen ble vedtatt, så man at troverdighet manglet, og styringsmekanismer for implementering på nasjonalt, regionalt og globalt nivå var svake (Johansen 2006).

FNs fredsbyggingskommisjon blir av regjeringen sett i sammenheng med, og som en del av iverksettingen av FN-resolusjon 1325. Her vil Norge være en engasjert deltaker, og legge vekt på kvinne- og likestillingsperspektivet (ibid). Det er en kommisjon i FN som skal blant annet studere reformer av FN's fredsbevarende

styrker. Man har uttalt at kommisjonen skal brukes for å sette likestilling på dagsordenen, og at man har fått gjennomslag for at kommisjonen skal inneholde kjønnsperspektiver i sitt mandat, samt nødvendig kompetanse innenfor slike temaer (Johansen 2006).

FN har selv også oppnevnt et høynivåpanel for å reformere FNs innsats innen utvikling, miljø og humanitær bistand. Her er nåværende statsminister Jens Stoltenberg en av tre statsministre som leder arbeidet, og han vil bidra til å sette fokus på likestillingsspørsmål i panelets arbeid: ”...Statsministeren håper på at panelet kan komme med et bidrag til å styrke FNs arbeid for fremme kvinners rettigheter og livsvilkår. Det er et område der Norge står for klare verdier og der vi har viktige erfaringer å bidra med internasjonalt” (Valle 2006).

Et spørsmål som kan være relevant i denne sammenheng, er i hvor stor grad Norge har samarbeidet eller samarbeider med andre land om resolusjonen. Norge er med i den uformelle gruppen ”Friends of 1325”. Det er en sammenslutning av land som er opptatt av FN resolusjon 1325. Norge har også samarbeidet med Nederland, Storbritannia, og FNs avdeling for fredsbevarende operasjoner (DPKO), for å se nærmere på hvordan FN-resolusjonen ble omsatt til praksis. Fire fredsbevarende operasjoner som ble besøkt: Liberia, Sierra Leone, Kosovo, og Kongo (Johansen 2006). Konklusjonen var at man hadde behov for en systematisk tilnærming til spørsmål vedrørende kjønn, fra mandat til operasjonaliseringer, og rekruttering (Ibid).

I forbindelse med statsbudsjettet for 2007 ble det foreslått en rekke konkrete tiltak, som har en sammenheng med FN resolusjon 1325. Det skjer i forbindelse med arbeid med fred og forsoning i Afghanistan, bistand til Indonesia, Aceh, Etiopia, Sudan, Uganda, Liberia, Elfenbenskysten, Nepal, Colombia og Øst-Timor. Til de sistnevnte landene blir bidraget spesifisert til å gjelde kvinners politiske deltakelse, og arbeid med kvinners rettigheter og likestilling (Utenriksdepartementet 2007a).

5.2.3 FN-resolusjon 1325 og NGOer i Norge

Det norske NGO-miljøet startet sin mobilisering for FN-resolusjon 1325 i 2001 da Norge var medlem av Sikkerhetsrådet (Holmboe 2005). Fokus lå på iverksetting av FN-resolusjonen. Andre organisasjoner som har jobbet med resolusjonen er Norsk Folkehjelp, Kirkens Nødhjelp, og Forum 1325. NGOen Forum 1325, ble grunnlagt i 2004 og består av seks organisasjoner: Fokus, Kirkens Nødhjelp, Norsk Folkehjelp, Care, Amnesty International, Fellesrådet for Afrika, og Norges Fredsråd. Deres formål er å være pådriver overfor norske myndigheter for å gjennomføre FN-resolusjon 1325.

Likestillingssenteret har også vært aktører for å påvirke iverksettingsprosessen. I en kronikk i VG av Likestillingssenterets daværende direktør, Ingunn Yssen, hevdes det at Norge har et særskilt ansvar i arbeide for resolusjonen: *”Likestillingssenteret mener at det er umulig å bygge fred og demokrati uten å ta med kvinnene. Norge har et spesielt ansvar for å fremme dette synet i det viktige arbeidet FN landene nå står overfor”* (VG 2001). NGOen IKFF viser til en brev korrespondanse mellom Likestillingssenteret og politisk ledelse i Utenriksdepartementet, og at deres brev med forslag til iverksetting ble liggende ubesvart over lang tid (Ibid: 4).

I intervju med representanter for Forum 1325 kom det fram at det var stor forskjell i fokus på FN-resolusjon 1325 mellom Bondevik 2 regjeringen og regjeringen Stoltenberg 2. Dette fordi regjeringen Stoltenberg 2 i større grad valgte å ansvarliggjøre seg selv politisk gjennom ulike tiltak (intervjuer). En annen forskjell var at Forumet hadde nå bedre kontakt med Utenriksdepartementet etter regjeringsskiftet. Samtidig ble den nåværende kontakten fortsatt beskrevet som til og fra.

Disse informantene mente også at embetsverket hindret regjeringen i å føre en politikk som de ville i forbindelse med iverksetting av FN-resolusjon 1325: *”Embetsverket har makt, regjeringen vil, men embetsverket stritter”* (intervju). Når det gjaldt ansvarsfordelingen mellom bistandsministeren og utenriksministeren, syntes de det var underlig at statssekretær Anne Stenhammer hadde så mye ansvar for resolusjonen, siden det formelle ansvaret lå hos utenriksministeren. I tillegg etterlyste

de andre departementer enn kun Utenriksdepartementet i iverksettingen av resolusjonen.

Når det gjaldt Norges innsats i forbindelse med resolusjonens tilblivelse, karakteriserte den som ”..støttende, men ikke initierende” (intervju).

En rekke informanter mente at NGOene spilte en viktig rolle i iverksetting av resolusjonen, som for eksempel innspill til den norske handlingsplanen. De startet med dette arbeidet i 2000, ”plantet” informasjon om 1325 i departementene, og lagde alternativ handlingsplan inntil den offisielle ble lagd. Informantene mente også at de hadde større innflytelse internasjonalt enn i Norge. Dette gjaldt spesielt NGOen IKFF. Ellers uttrykte informantene at de har bestemte kontakter i Utenriksdepartementet, men de oppfattet at et kjennetegn ved Norges iverksetting var som følger ”det er få som drar lasset”, og at kvinne- og likestillingsambassadørstillingen var en ”ensom” stilling (intervju). Regjeringen Stoltenberg 2 får ros og ris på samme tid.

Eva Bjøreng, daværende generalsekretær i Norsk Folkehjelp poengterer Norges ansvar for FN-resolusjonen;” *Norge har bidratt til å holde resolusjonen på FNs og spesielt Sikkerhetsrådets agenda, og har tatt skritt i riktig retning under fredssamtalene i Sri Lanka. Norge ses på som et foregangsland i internasjonal sammenheng, og derfor er det viktig hvordan Norge vil gjennomføre og følge opp resolusjonen*” (VG 2003).

Handlingsplanen for iverksetting av FN-resolusjon 1325 ble rost som et godt initiativ. Den ble betraktet som et geniale likestillingsinstrument som forpliktet NGOene gjennom rapportering til Utenriksdepartementet om hva de gjør i forhold til FN-resolusjon 1325. De mente at denne bevisstheten var varierende og tilfeldig blant NGOene (intervju). Videre mente de at handlingsplanen manglet mekanismer for hvordan tiltak skulle realiseres, at den var for vag, og at det var uklart hvem som hadde ansvaret for å informere om FN-resolusjon 1325.

Samtidig etterlyste noen NGOer rett etter at handlingsplanen ble lagt fram, mer engasjement fra regjeringens side, og viste til debatten om norske styrker til Libanon, der FN-resolusjon 1325 ikke ble nevnt (Forum 1325 2006).

Kirkens Nødhjelp mener at de selv har et ansvar i å oppfylle forpliktelsene i FN-resolusjon 1325 fordi de er en humanitær hjelpeorganisasjon. De har for øvrig tatt resolusjonen inn sin nye globale strategiplan (Intervju).

IKFF, Internasjonal kvinneliga for fred og frihet i Norge, er en norsk avdeling av den internasjonale bevegelsen. De arbeider aktivt for å spre kunnskap og sørge for iverksetting av resolusjonen. De har tidligere nedsatt studieringer og en komité med resolusjonen som tema. De fikk økonomisk støtte av Utenriksdepartementet til en informasjonskampanje om FN-resolusjon 1325 i 2001, og viser til at de forsynte Norad og Ud med kopier av resolusjonsteksten. (Ibid: 2). Sommeren 2003 brukte organisasjonen noe av disse pengene til informasjonsmøte om resolusjonen der de inviterte Elisabeth Rehn som taler. Dette møtet blir omtalt som da NGOene for første gang klarte å få til en dialog med Utenriksdepartementets politiske ledelse.

De problematiserer Norges innsats i å iverksette FN-resolusjon 1325, spesielt Afghanistan og Sri Lanka. Norge ledet gruppen av giverland for Afghanistan, og enkelte informanter har påpekt at kun 1% av utenlandske midler har nådd kvinnene. Om Norges deltakelse i Sri Lanka spør de om hvor lenge Norge har vært involvert før FN-resolusjonen ble brakt inn (IKFF:2003b).

Et relevant spørsmål i denne sammenheng er om norske myndigheter har støttet NGOene økonomisk til arbeid med FN-resolusjon 1325 sammenlignet med Sverige, der en rekke NGOer blir brukt av myndighetene til å iverksette resolusjonen. Ifølge IKFF har ikke Utenriksdepartementet gitt midler til et slikt arbeid i 2003 til 2005, utover midler til informasjonskampanje, som nevnt overfor. I tillegg hevder organisasjonen at politisk ledelse i Utenriksdepartementet kuttet informasjonsmidler til opplysningsarbeid for fred fra kr 2 mill i 2004, til kr 0 i Utenriksdepartementets forslag til budsjett i 2006, da Jan Petersen var utenriksminister (Holmboe 2005).

Forum Norge beskriver Norges oppfølging av FN-resolusjonen i forbindelse med femårsmarkeringen slik: ” *Norges innlegg i debatten i forrige uke gjenspeiler lite av våre forslag, selv om det hadde flere positive elementer som det kan bygges videre på. Men vi hadde nok forventet enda tydeligere og mer konkrete forpliktelser fra vår nye regjering på dette feltet* ”(Ibid: 4). Dette var begynnelsen på det første året til Stoltenberg 2 regjeringen. På samme tidspunkt uttalte den politiske ledelsen at de

ønsket å lage en handlingsplan for iverksetting av FN-resolusjon 1325, slik mange av NGOene i Norge har foreslått tidligere. Organisasjonen ønsker å jobbe som deres søsterorganisasjon i Sverige, som på daværende tidspunkt kunne tilby et eget kursopplegg om 1325. Andre organisasjoner, som Norsk Folkehjelp uttrykker på samme tid en annen oppfatning enn IKFF. De mener at regjeringen fortjener ros for at den vil utarbeide en norsk handlingsplan, og at ”..det viser at den nye regjeringen satser på likestilling, også i spørsmål om krig og fred ” (Norsk Folkehjelp 2006).

5.2.4 Den norske handlingsplan for iverksetting av FN-resolusjon 1325

Den 31. oktober 2005, på femårsmarkeringen av resolusjonen, varslet politisk ledelse i Utenriksdepartementet at de kom til å lage en handlingsplan for gjennomføring av FN- resolusjon 1325. Da hadde regjeringen Stoltenberg 2 sittet ca en måned. Handlingsplanen blir beskrevet som et ledd i oppfølgingen av Soria Moria-erklæringens satsing på likestilling og en styrket FN innsats (Utenriksdepartementet 2005).

På femårsmarkeringen uttalte statssekretær Raymond Johansen at regjeringen ønsket å heve FN resolusjonen på den politiske dagsordenen (Johansen 2005a).

"Aktuelle FN-spørsmål 2006" uttrykker regjeringens holdning til 1325: *"Norge vil spesielt legge vekt på oppfølgingen av Sikkerhetsrådsresolusjon 1325 om kvinner, fred, og sikkerhet, som angitt i den norske handlingsplanen for FN-resolusjon 1325, som ble presentert 8.mars 2006"* (Aktuelle- FN spørsmål 2006).

Det finnes en rekke utsagn og talepunkter fra utenriksministeren og andre regjeringsmedlemmer, som for eksempel forsvarsministeren og barne- og likestillingsministeren, om hvor viktig resolusjonen er. Utenriksminister Gahr Støre har omtalt handlingsplanen for FN-resolusjon 1325 som en av Norges merkesaker i FN (Støre 2006b). Dette blir gjentatt i budsjettokumentet for Utenriksdepartementet samme år. Her uttrykkes det et tydelig syn på likestilling: *"Norge vil øke innsatsen for kvinner og likestilling ...Norge skal være et land som sier ifra der andre tier. Norge skal våge å ta opp likestilling "* (St.prp. nr. 1(2006-07). I tillegg framheves

resolusjon 1325 som et av fire områder som regjeringen har konsentrert seg om i FN (ibid 4).

Den norske handlingsplanen for iverksetting av FN-resolusjon 1325 ble lansert 8. mars 2006, den internasjonale kvinnedagen, av utenriksminister Jonas Gahr Støre. Forsvarsminister Anne-Grethe Strøm-Erichsen og barne- og likestillingsminister Karita Bekkemellem holdt innlegg. Utenriksministeren sa at handlingsplanen handlet om hva Norge kunne gjøre, og at det var en klar sammenheng mellom sikkerhet, demokrati og velferd. Norge hadde i lang tid har vært pådrivere i å fremme et kjønnsperspektiv i fredsbevaring: ” *En integrering av kjønnsperspektivet i fredsprosesser vil styrke kvinners politiske, økonomiske, og sosiale deltakelse, øke deres kontroll over sine liv, og det vil styrke mulighetene for å bygge varig fred innenfor demokratiske rammer*” (Støre 2006a). Videre uttalte han at selv om resolusjonen er bindende, har det ikke være enkelt å få gjennomført de gode intensjonene, og at ansvaret for oppfølgingen ligger hos hvert enkelt medlemsland, og de regionale organisasjonene, som OSSE, Nato, EU, AU og i FN-systemet (ibid: 3). Årsakene til manglende iverksetting var at man ikke har vært systematiske nok, og at det har manglet en plan som ser kjønnsperspektivet i sammenheng med internasjonal innsats for fredsbygging og i sammenheng med hva som kreves av nasjonale, felles tiltak (ibid: 3). Til slutt ble det presentert tre grunner til at planen ble realisert: systematisk oppfølging av resolusjonen, synlighet slik at den kan sammenlignes med andre, og til slutt åpenhet slik at den kan diskuteres (ibid: 3). Han har også framhevet at handlingsplanen var en illustrasjon på landets ambisjoner, samt at planen ikke var fasttømret (Ibid).

Disse grunnene handler om formålet med handlingsplanen og kunnskapen om at det er behov for sterkere styring og å se politikkområdet i sammenheng med andre, samt sikre fokus. Videre legges det vekt på evaluering hvert år for å sikre troverdighet og at resolusjonen er på dagsordenen. I tillegg er det en måte å lære av erfaringer underveis (Johansen 2006). Handlingsplanen blir derav en viktig faktor i iverksettingsprosessen.

Handlingsplanen inneholder også en forpliktelse overfor de frivillige organisasjoner. Utenriksdepartementet krever at de frivillige organisasjoner i sine

prosjekter gjør rede for hvordan kjønnsperspektivet blir integrert i deres virksomhet. Hvis ikke får de ikke økonomisk støtte (Utenriksdepartementet 2006b: 7).

Læring av erfaringer underveis synes å være et virkemiddel for handlingsplanen: ”*..the biggest challenge is how to do it...We must avoid that the gender advisors are doing the job themselves because they are the only ones who are requested to do it*” (Ibid). Kurs om innholdet i FN-resolusjonen, og mekanismer for å sikre at arbeidet ikke er personavhengig men institusjonalisert, blir nevnt (ibid).

I forbindelse med handlingsplanen har det blitt etablert et Samarbeidsorgan for FNs Sikkerhetsrådsresolusjon 1325, bestående av det interdepartementalt utvalget, berørte direktorater, relevante forskningsmiljøer og de frivillige organisasjonene. De skal møtes to ganger årlig. Formålet til dette organet er å være en arena for gjensidig utveksling av informasjon, kunnskap og erfaringer i arbeidet med fred og sikkerhet i et kjønnsperspektiv (Statsbudsjett 2007:5).

I etterkant av lanseringen av handlingsplanen kom det forskjellige reaksjoner. De fleste var positive til den forpliktelsen som regjeringen la for dagen gjennom en handlingsplan. Handlingsplanen blir omtalt som et interessant og viktig initiativ fra enkelte forskere (Skjelsbæk og Tryggestad 2005). Dette begrunnes med at Norge ikke har noen markant og gjennomført kvinneprofil på sitt freds- og forsoningsarbeid internasjonalt (ibid: 1).

5.3 Intervjuer:

Et fellestrekk ved de fleste intervjuer uavhengig om det var forskere, NGOer, eller byråkrater, var at iverksettingen av FN-resolusjon 1325 ble mer prioritert av Stoltenberg 2 regjeringen. En av informantene fra embetsverket beskrev dette slik ” *Nå har vi rennafart, vi må smi mens jernet er varmt*” ” *det er en enorm forskjell nå med denne regjeringen*”. Et annet fellestrekk blant informantene er at det ble gradvis mer oppmerksomhet rundt FN-resolusjonen med Stoltenberg 2 regjeringen. Den tradisjonelle oppfatningen av kvinner som ofre, og ikke som en del av

Sikkerhetspolitikken var fortsatt tilstede. Det var fortsatt politikkområder der resolusjonen var mer ”vanlig” å huske på enn andre.

Et annet inntrykk fra intervjuene er oppfatningen om at Norge er flink til å fremme resolusjonen i forhold til kvinners rettigheter, men det er en lang vei igjen før den blir den naturlige del av utenriks- og sikkerhetspolitikken. Det ble understreket at det ikke lenger var behov for å forklare betydningen av resolusjonen, og at den forrige regjeringen ikke hadde den samme drivkraften, jamfør regjeringserklæringen Soria Moria.

5.3.1 Bondevik 2 regjeringen

Vidar Helgesen, tidligere statssekretær for Utenriksminister Jan Petersen, ble intervjuet på vegne av Bondevik 2 regjeringen. Han forbandt FN-resolusjonen med Norges fredsinitiativ i Sri Lanka og Afrika, i tillegg til forankring av resolusjonen i FN og Sikkerhetsrådet. Andre informanter bekreftet dette. Videre viser han til en kvinnekomité som ble etablert etter ønske fra begge parter i konflikten i Sri Lanka. Komiteens mål er å bidra til at kvinneperspektivet blir tatt hensyn til i alle faser og på alle nivåer av konflikten. Norske Astrid Nøklebye Heiberg ble utnevnt som rådgiver for komiteen. (Helgesen 2003a).

Helgesen bekreftet at mye av arbeidet med resolusjonen var lagt til embetsverket. Resolusjonen kom på dagsordenen i hovedsak på grunn av press utenifra, fra NGOer i Norge, spesielt kvinneorganisasjonene. Politisk ledelse hadde ingen spesiell interesse for resolusjonen. Likevel ble det framhevet at hans regjering la ned innsats i følgende temaer som ikke har blitt nevnt tidligere: beskyttelse av kvinner i konfliktområder, focal point for opplæring om kvinne- og kjønsspørsmål i FN, arbeid mot seksuelt misbruk av kvinner i flyktningleire i Afrika, og flere kvinner i ledende stillinger i FN, spesielt hos Høykommissæren for flyktninger i FN. Han hevdet at mye av oppfølgingsinitiativet lå hos embetsverket for å iverksette FN-resolusjon 1325.

Andre informanter beskrev Bondevik 2-regjeringens politiske ledelse i Utenriksdepartementet som generelt sett lite interessert i FN-resolusjon 1325. Statssekretær Vidar Helgesen ble oppfattet som at han forsto hva FN-resolusjonen handlet om, mens det ikke var noe interesse å spore hos utenriksminister Jan Petersen. Bistandsminister Hilde Frafjord-Johnson ble beskrevet som å være ”lydhør”. Eksempler på at hun var åpen for resolusjonen var giverlandskonferansen i norsk regi i januar og april 2005. Her ble hun spurt om å delta av embetsverket og sa ja til det. Andre informanter mente at hun ikke oppdaget at FN-resolusjon 1325 hadde betydning for fredsforhandlingene i Sudan før det ble påpekt og minnet om av embetsverket. Da hadde hun som eneste kvinne vært en sentral bidragsyter i å få i stand en fredsavtale mellom partene i konflikten i Sudan (intervju). Hun har tidligere uttalt at oppfølgingen av FN- resolusjonen ikke er hennes ansvar (Amnesty Nytt 2004)

Manglende svar på brev fra NGOer i forbindelse med norsk oppfølging av resolusjonen, ble brukt som eksempel på liten interesse fra politisk ledelse ifølge informanter. Fredsforhandlingene i Sri Lanka ble oppfattet som det eneste oppfølgingsbidraget av resolusjonen. Det var blitt bedre med Stoltenberg 2 regjeringen. Videre mente enkelte av informantene at regjeringsskiftet der Stoltenberg 2 regjeringen tok over hadde avdekket at Norge ikke hadde ”gjort leksene” når det gjaldt iverksetting av FN- resolusjon 1325, samt at den forrige regjeringen ikke hadde ment noe prinsipielt eller praktisk om FN resolusjonen.

Under Bondevik 2 regjeringen ble kvinnerådgiverstillingen i Utenriksdepartementet endret til ”ambassadør for kvinne- og likestillingssaker”, med eget budsjettansvar og representasjons- og beslutningsmuligheter. Ut ifra intervjuene skal dette ha ført til en statusheving av arbeidet med resolusjonen. Det ble tolket som en betydelig endring av status både for likestillingspolitikk i Utenriksdepartementet og for oppfølging av FN-resolusjon 1325. I følge vedkommende informant skyldtes dette initiativ fra embetsverket, ikke politisk ledelse i Utenriksdepartementet.

5.3.2 Regjeringen Stoltenberg 2

Situasjonen for resolusjonen med regjeringen Stoltenberg 2 ble fra embetsverkets side også beskrevet som ”fullt trøkk”, og at ”Utenriksdepartementet ristet i sine grunnvoller på grunn av dette”. Dette ble illustrert med følgende eksempler: Alle fagområder i departementet får henvendelser vedrørende resolusjonen, ikke kun den som har et særskilt ansvar for kvinne- og likestillingssaker. I tillegg har antall mennesker som jobber med kvinners rettigheter og likestilling (inkludert FN-resolusjon 1325) i embetsverket økt fra opprinnelig en person til tre- fire personer. Utenriksdepartementet har finansiert et nytt nettsted på engelsk kalt ”gender.no”. Dette er et nettsted som inneholder informasjon om likestilling i Norge på engelsk.

Blant medlemmer i denne regjeringen blir statssekretær Raymond Johansen i Utenriksdepartementet trukket fram fordi han bruker resolusjonen ofte og integrerer den i sitt arbeid. Andre eksempler er Anne Stenhammer, statssekretær for bistandsminister Erik Solheim ” *Hun sender ting i retur hvis ikke relevant stoff har et integrert kjønnsperspektiv*”.

Stoltenberg 2 regjeringen blir omtalt som engasjert. Eksempler på dette er kjønnet statsbudsjett, som vurderer likestillingskonsekvenser av statsbudsjettet (2007) kvinnebevilgning, ny internettside om kjønn og likestilling (gender.no), i tillegg til den ordinære integrering av kjønnsperspektivet.” *Nå har vi penger og politisk trøkk, før hadde vi ikke noen av delene*” (intervju).

Det ble også påpekt at det var fremdeles tendenser til fortsatt ”tradisjonell” bruk av resolusjonen. Et eksempel som blir nevnt av flere informanter, er utnevnelsen av ny FN-styrke i Libanon, der FN-resolusjonen ikke ble brukt, og heller ikke etterspurt av politisk ledelse eller av Stortinget, som fikk debattere emnet i en redegjørelse av utenriksministeren. En av informantene framhevet at vedkommende hadde holdt en forelesning for militæret om emnet før utnevnelsene skjedde i forbindelse med den norske Libanonstyrken, men at dette ikke gjenspeilte norske myndigheters arbeid med styrken.

Intervjuer gir et inntrykk av at den norske handlingsplanen om FN-resolusjonen skyldtes en kombinasjon av initiativ fra politisk ledelse i

Utenriksdepartementet og departementets embetsverk. Det ble beskrevet at representanter for embetsverket i Utenriksdepartementet, nærmest ”ventet” på en ny regjering når det gjaldt iverksetting av FN-resolusjon 1325. Dette er det for øvrig ulike meninger om. Informanten fra Bondevik 2 regjeringen mente at det var vedkommendes regjering som tok initiativ til å starte forarbeidet med handlingsplanen. Dette fordi initiativ til en handlingsplan var et av forslagene i strategidokumentet ”Utviklingspolitikkenes bidrag til fredsbygging” i 2004 under Bondevik 2 regjeringen (Utenriksdepartementet 2004: 9). Andre informanter hevdet at det var embetsverket i Utenriksdepartementet som startet og bestemte seg for ”å slå til ved valget” når det gjaldt å fremme ideen til handlingsplan. Det virker som begge tolkninger er korrekte, fordi en rekke informanter har bekreftet at initiativ til handlingsplan kom fra embetsverket samt at det ikke har blitt funnet data som kan bekrefte at Bondevik 2 regjeringen prioriterte sitt eget forslag om å lage en handlingsplan, eller plan for FN resolusjonen.

En konsekvens av handlingsplanen var at departementene har fått ett tettere og mer konkret samarbeid enn tidligere. Dette gjaldt også fagmiljøene. Andre konsekvenser er at Norge nå stiller strengere krav til kjønnsbalanse i FN-organisasjonene, og ber om rapporter om dette av de organisasjonene man gir penger til.

Forsvarsdepartementet står sentralt i oppfølgingen av resolusjonen, jamfør blant annet handlingsplanen. Forsvarsminister Anne- Grethe Strøm-Erichsen har tidligere uttalt at ”*dette er noe jeg brenner for*” (Strøm-Erichsen 2006b). Videre vises det til at Forsvarsdepartementet pålegger alle Forsvarets skoler og utdanningsinstitusjoner å integrere problemstillinger knyttet til FN resolusjonen i grunnutdanningen, det skal gis undervisning i internasjonal rett for alt norsk personell, inklusiv om kjønnsbasert vold og menneskehandel, og kjønnspektivet skal integreres i alle øvingsscenarier for internasjonale oppdrag (ibid). Et annet virkemiddel som nevnes er moderat kjønnskvolter (Strøm-Erichsen 2006c).

Intervju med hennes politiske rådgiver, Ragnhild Mathisen stadfester den aktive holdningen til FN resolusjon 1325 fra politisk ledelse i Forsvarsdepartementet. Hun viser til handlingsplanen og at den er konkret når det gjelder forpliktelser for

departementet. Videre mener hun at politisk vilje er avgjørende for iverksettingen, samt at en stor del av FN resolusjonen omhandler kvinnedeltakelse i militære operasjoner. For å forsterke departementets arbeid, vises det til at politisk ledelse har tatt initiativ til å lage en egen handlingsplan for holdninger, etikk og ledelse i forsvarssektoren, som ses som en del av oppfølging av FN resolusjon 1325. Utnevning av flere kvinner i ledende stillinger framheves som av sentral betydning. Hun påpeker at departementet må tenke to ting samtidig: utnevning av kvinner fordi kvinneandelen er så lav, og det kvalitative innholdet i Forsvaret. FN resolusjon 1325 er et tema når Forsvarsministeren er i utlandet.

Det ble for øvrig lagt merke til at flere mannlige ledere og andre i embetsverket har fattet interesse for resolusjonen. Man trodde at årsaken skyldtes større oppmerksomhet for resolusjonen hos politisk ledelse i Utenriksdepartementet i Stoltenberg 2-regjeringen. På den måten ble det karrierefremmende, samt at når menn først fikk i oppgave å arbeide med resolusjonen så syntes de det var spennende.

Det ble vist at det hadde skjedd flere endringer når det gjelder iverksetting av FN-resolusjonen, utover handlingsplanen. Eksempler som ble framhevet var Utenriksdepartementets statsbudsjett for 2007, som ble omtalt som "kjønnet", ved for eksempel ekstra midler pluss vilje til å gjennomføre resolusjonen ble omtalt som viktig. Dette innebar kr 200 millioner til ny kvinnesatsing, deriblant litt over kr 100 millioner til FN-resolusjon 1325, 2 nye stillinger knyttet til oppfølging av FN-kvinnens rettigheter og likestilling⁹.

Blant eksempler på engasjement hos politisk ledelse var blant annet et besøk hos Verdensbanken av statssekretær Anne Stenhammer, der hun foreslo at Verdensbanken skulle lage en handlingsplan for kjønn (intervjuer). Det fikk Norge gjennomslag for. Andre eksempler var i tilknytning til utenriksminister Jonas Gahr Støres møter i OSSE, ministermøter, og arbeid knyttet til fredsprosessen i Sudan. Her trakk han fram betydningen av FN-resolusjon 1325.

⁹ Stillingene besto av saksbehandler og seniorrådgiver.

5.3.3 NGOenes betydning

Det var ulike oppfatninger knyttet til NGOenes betydning for iverksetting av FN-resolusjon 1325. Noen syntes de var intenst opptatt av FN-resolusjonen, og flinke til å sette den på dagsordenen. Andre mente at de var for passive utover å gi generelle støtteerklæringer til resolusjonen.

Denne oppgaven skiller mellom to typer NGOer, politiske som for eksempel IKFF, og hjelpeorganisasjoner, som for eksempel Kirkens Nødhjelp. Dette skillet viser i stor grad hva slags rolle de har når det gjelder iverksetting av resolusjonen, der hjelpeorganisasjonene bruker resolusjonen i sitt feltarbeid. Blant informantene som brukte dette skillet, ble ”advocacy”-NGOene framstilt som å ha et ensidig fokus på behov for økonomisk støtte: ” *Det virker som de trenger å bli aktivisert av Utenriksdepartementet når det gjelder resolusjonen*” ”*Det eneste bidraget de kommer med er å kreve penger*”.

Det ble videre vist til handlingsplanen for resolusjonen og at et av tiltakene er at Utenriksdepartementet krever rapportering av prosjekter og programmers relevans for FN- resolusjon 1325, hvis de skal få økonomisk støtte, og at dette var blitt mottatt positivt av NGOene.

NGOene ble også rost fordi de hjelper å holde trykket oppe, og at de bidrar til å skolere politisk ledelse med sine henvendelser om deltakelse på arrangementer og debatter. De representerte viktige feltkunnskaper og nettverk.

Norges forhold til likestilling ble framhevet fordi det var viktig å være klar over ”*Ideen om likestilling er veldig grunnleggende i Norge*”. Handlingsplan for FN-resolusjon 1325 var ”stort” fordi det var få land som hadde gjort noe liknende.

Noen av informantene fra embetsverket mente at NGOene var viktige, men at de i stor grad måtte ”settes på sporet”, det vil si få tips om problemstillinger de kunne jobbe med i forbindelse med iverksetting av resolusjonen. Handlingsplanen for FN-resolusjonen ble nevnt som et eksempel på at NGOene ble satt på sporet, gjennom krav om å vise til arbeid med resolusjonen hvis de ønsket økonomisk støtte.

Enkeltindividers betydning trukket fram av de fleste informanter i beskrivelser av hvem som drev resolusjonen fram. Interesse og innsats for resolusjonen var

personavhengig, og enkeltindividene var drivkraft. Dette gjaldt de fleste steder, både hos NGOer, embetsverk og hos politisk ledelse i begge regjeringer.

Dette ble beskrevet av NGOene som ”*likestillingens sårbarhet*”, fordi arbeidet med resolusjonen ikke var spredt på mange personer. Hvis noen i embetsverket sluttet, måtte NGOene måtte man starte på ny igjen med kompetanseheving om resolusjonen.

5.3.4 Embetsverket og FN- resolusjon 1325

Evalueringen av arbeidet til embetsverkets oppgaver relatert til iverksettingen av FN-resolusjonen ble ikke offentliggjort innen levering av oppgaven, men noen resultater ble gitt om i intervjuer. Handlingsplanen hadde ført til at kjønn som politikkområde hadde fått et løft generelt, og at nåværende regjeringens fokus på resolusjonen hadde vært forløsende for aktiviteter. I tillegg hadde FN-resolusjonen medvirket til at ”kjønn” hadde kommet inn som begrep i sikkerhetspolitikken, og at FN-resolusjon 1325 var blitt høyere prioritert i området fred og forsoning. Andre momenter er at det var blitt bedre kontakt mellom Utenriksdepartementet og fagmiljøene. Det ble uttrykt glede over dette fordi nå ble det flere å ”spille ball med”. Norske ambassader var også blitt mer aktive til å ta initiativ til å iverksette FN-resolusjonen. Det ble vist til at dette skyldtes en ny regjering med en klarere satsning på FN-resolusjonen. Det var også blitt tydelig at det var et stort behov for mer kunnskap om hvilke tiltak som fungerte/ikke fungerte, og om FN-resolusjon 1325. Dette var kunnskap som man ikke hadde i departementene. Andre intervjuer, og da med NGOer, bekrefter dette.

Arbeidsfordelingen knyttet til iverksetting av resolusjonen i Utenriksdepartementet ble også nevnt. Resolusjonen var et ansvar alle avdelingene måtte ta, og seksjonene utpekte selv en kontaktperson. Tidligere var det en kvinnerådgiver i FN-seksjonen som hadde pådriveransvar overfor resten av departementet. En utfordring som fremdeles eksisterer for politisk ledelse og embetsverket, er ikke å ”glemme” talepunkter om FN-resolusjon 1325, og at noen avdelinger må huske resolusjonen i sitt arbeid.

Selv om FN-resolusjonen er bindende så er den i praksis ikke det for medlemslandene, spesielt fordi den ikke er tilknyttet bruk av sanksjoner. Dette er noe som også kom fram av intervjuene, der det blir hevdet at man jobbet med resolusjonen fra embetsverkets side som om den var bindende. Norge var aktiv i å drive resolusjonen fram og manglende oppfølging ville ha vært pinlig for Norge.

5.3.5 Oppsummering:

De empiriske funn viser at de to regjeringene har hatt ulikt aktivitetsnivå, politisk vilje og grunnlag for iverksetting av resolusjonen. Bondevik 2-regjeringen integrerte resolusjonen i to fredsprosesser, i fredsforhandlingene i Sri Lanka, og i etterkant av Sudan konflikten. Norge bidro også til kvinnerådgiverstillinger i fredsbevarende operasjoner, samt i Avdelingen for Fredsbevarende operasjoner i FN. Intervjuer gir inntrykk av at initiativet for iverksetting i stor grad lå hos embetsverket og NGOene. Få i politisk ledelse i Utenriksdepartementet var opptatt av den, utover statssekretær Vidar Helgesen. NGOene tegner et bilde av politisk ledelse som er lite interessert i resolusjonen.

Stoltenberg 2 regjeringen har sitt grunnlag for resolusjonen i regjerings erklæringen Soria Moria. Det gir basis for et høyere aktivitetsnivå. I løpet av ett år som er fokus i denne oppgaven, utarbeides det en handlingsplan, egen kvinnebevilgning i Utenriksdepartementets budsjett, og antall personer som har hovedansvaret for resolusjonen i embetsverket i Utenriksdepartementet fordobles. NGOer gir uttrykk for at de synes det er en økende aktivitet og iverksetting av resolusjonen, samt bedre kontakt med politisk ledelse. Samtidig synes de fortsatt at gjennomføring av FN-resolusjonen har noe preg av ”tradisjonell” bruk av resolusjonen.

5.4 Sverige og iverksetting av FN-resolusjon 1325

Denne delen av oppgaven blir de empiriske funn innhentet i lys av de teoretiske tilnærmingene. Politisk ledelse blir omtalt som Sverige.

5.4.1 Sveriges støtte til FN-resolusjon 1325

Sverige oppfatter seg selv som en sterk bidragsyter og støttespiller til FNs arbeid, ”*The UN was indispensable in 1945. It still is*” (Karlsson 2003). I tillegg betraktes FN som en hjørnestein i svensk utenrikspolitikk, og de er blant de land som tar initiativ til å sette viktige menneskerettighetsaker på dagsordenen (Utrikesdepartementet 2006).

Det overordnede målet for likestilling i Sverige er at kvinner og menn skal ha samme rettigheter og plikter i alle livets områder. I dette arbeidet blir Forsvaret framhevet som en viktig aktør og i en særstilling. Dette fordi den er en av Sveriges største statlige arbeidsgivere, og driver omfattende utdanningsvirksomhet i likestilling (Ibid). Det er et eksempel på hvor viktig Sverige synes Forsvaret er i arbeidet med likestilling. Det gir et bilde på hvorfor Forsvaret er viktig for iverksetting av FN resolusjonen. Også her er bruk av utdanning er et sentralt virkemiddel for å oppnå iverksetting av FN-resolusjon 1325

Videre kan dette sitatet tjene som en illustrasjon: ”*Sverige är sedan många känt för att föra en progressiv och framgångsrik jämställdhetspolitik. Vi vil också agera som ett föregångsland när det gäller jämställdhetsintegrering vid fredsfrämjande insatser*” (Björklund 2005).

Resolusjonen blir ansett som en del av Regjeringens handlingsplan for likestilling. I tillegg ses den som en del av en rekke andre handlingsplaner, som handlingsplan for å styrke respekten for menneskelige rettigheter og en ny politikk

for det internasjonale arbeidet for seksuell og reproduktiv helse¹⁰. Metoden for å arbeide med resolusjonen er å integrere den i politikkområder (Björklund 2006a)¹¹.

Sverige anser seg selv for å ha støttet initieringen av FN-resolusjon 1325, ved å gi økonomisk støtte til NGOer, slik at de kunne utarbeide relevante rapporter. De ble senere underlagsmateriale for arbeidet med FN-resolusjonen (Zillen 2006). Iverksettingen av FN-resolusjonen blir av den grunn en del av pådriverrollen samt en del av Sveriges innsats for å styrke kvinners rolle i internasjonalt fredsarbeid (Björklund 2004).

Aktører som er sentrale i arbeidet med FN-resolusjon 1325 er Utenriksdepartementet, Forsvarsdepartementet og til dels Justis- og næringsdepartementet. Det finnes mye tilgang til data om de to førstnevnte, og resolusjonen. Den svenske regjeringen anser resolusjonen som en del av tre politikkområder: ” *Från svensk sida har vi tagit en rad initiativ för att resolutionen ska bli en tydlig og integrerad del av vår utrikes-, säkerhets-, och försvarspolitik*” (Björklund 2005).

Videre beskriver Sverige sin iverksetting som at det drives på bred front, nasjonalt med underorganisasjoner og NGOer, og internasjonalt, innen FN, EU, OSSE (ibid).

NGOer og forskere er også viktige bidragsytere til Sveriges arbeid med FN-resolusjonen. Utdanningsinstitusjonen Folke Bernadotte Akademiet har en sentral rolle i å tilby ulike kurs, og utdanningstilbud knyttet til innholdet i resolusjonen. ” *Vi måste ha kunniga och hängivna människor som arbetar specifickt med dessa frågor, såväl i fält som i våra huvudstäder och i Brussel*” (Freivald 2004).

Sverige ser på sin innsats i FN som en del av kollektiv vilje, der FN er resultatet av hva medlemslandene er villige til å gjøre “ *..the world organisation is nothing more*

¹⁰ Regjeringens handlingsplan för att genomföra resolution 1325 om kvinnor, fred, och säkerhet 2006:3.

¹¹ Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2004): *Nya vägar: Organiseringen av jämställdhetsarbetet i Sverige*, 20.7. <http://www.regeringen.se/content/1/c6/04/66/92/1af0486f.pdf>

than the collective will of the 191 member states” (Schori 2003). Videre er Sverige opptatt av at medlemslandene må se sitt eget ansvar i å selv konkretisere FN-resolusjonen og komme med forslag i FN og i andre organisasjoner (Lidèn, 2005).

FN-resolusjon 1325, er en av få resolusjoner som er oversatt til svensk. Den svenske holdningen til FN-resolusjon 1325, kan også gjenspeiles i regjeringens holdning til likestilling. Likestillingsministeren har uttalt at: ” *gender equality is essentially an issue of democracy. It is impossible to have a democratic society without having gender equality*” (Örback 2005). Videre uttaler han “.. *Sweden fully support the implementation of Security council 1325 on women, peace and security*” (ibid). Året før uttalte statsminister Göran Persson, at det måtte gjøres mer for å omsette målene i FN-resolusjon 1325 til konkrete forbedringer for kvinner verden over (Persson 2004).

Sverige har deltatt på åpne møter i Sikkerhetsrådet om FN-resolusjon 1325 siden 2000. I en av talene viser Sverige til en arbeidsgruppe i regjeringen, der representanter for utenriks, forsvar og bistandsmiljøene er brakt sammen for å følge opp FN-resolusjon 1325. Dette arbeidet ble startet i 2000, og kan være et eksempel på at de støttet resolusjonens tilblivelse (Zillen 2006: 20).

Arbeidet med en handlingsplan for iverksetting av FN-resolusjonen startet i 2004, med en undersøkelse av hva andre land hadde gjort. Denne undersøkelsen ble til rapporten ”Making it work”, der man så nærmere på hvordan Canada, Storbritannia og Nederland arbeidet med FN-resolusjonen (Ibid: 20). Konklusjonene var at en effektiv iverksetting av resolusjonen fordrer samarbeid med ulike aktører, som NGOer, forskere og institusjoner, at ressurser var nødvendig og at der ikke var blitt gjort så mye med kvinners deltakelse i konfliktforebyggende arbeid (Ibid: 20).

Sverige er som Norge opptatt av FNs Fredskommisjon i forbindelse med FN-resolusjonen. De har sammen med 14 andre land foreslått hvordan Generalforsamlingen kan integrere likestillingsperspektivet i Fredskommisjonen (ibid).

Avdelingen for Fredsbevarende Operasjoner i FN (DPKO), er i likhet med Norge en viktig del av Sveriges arbeid med FN-resolusjon 1325, ” *the DPKO is our first focus of attention when it comes to resolution 1325*” (ibid). Andre eksempler er

integrering av kjønnsperspektiv, og flere kvinner i ledende stillinger. De uttrykker på også en bekymring for at det ikke finnes systematiske mekanismer for å iverksette FN-resolusjonen i FNs fredsbevarende operasjoner, og håper at det å utnevne en kvinnerådgiver (gender advisor), i DPKO vil hjelpe på dette.

Andre tiltak som Sverige har vært opptatt av er sivile observatører til fredsoperasjoner, som kan være en måte å få flere kvinner inn (ibid). Videre står rettighetsarbeid (gender justice), for kvinner sentralt. Et seminar ble arrangert i Stockholm i august 2005 ¹² (Ministry of Foreign Affairs, Sweden 2005). Dette ble startskuddet for et initiativ knyttet til kjønnsperspektiv i fredsbygging og lover, sammen med Sør-Afrika, omtalt som ”Partners for gender justice initiative”(ibid).

Forsvarsdepartementet blir framhevet som en sentral bidragsyter til iverksetting av FN-resolusjon 1325. I den forbindelse kan det være relevant å se hvordan Forsvaret selv oppfatter sin rolle når det gjelder iverksetting av resolusjonen. Et eksempel er følgende sitat av forsvarsminister Leni Björklund: ”Att på försvarspolitikens område kunne bidra till att de mål som slagits fast i resolution 1325 uppnås, ser jag som en av mina huvuduppgifter” (Björklund 2004). Sentrale tiltak utviklet av Forsvarsdepartementet i tilknytning til iverksettingen er en arbeidsgruppe for å gjennomføre FN-resolusjon 1325, ”Nätverk för etiska regler och uppförandekoder”, flere kvinner i fredsbevarende oppdrag, innlemming av kjønnsperspektiv i all militær lederskapsutdanning utført av Förvarshögskolan, og at alle som skal delta som FN- personell må utdannes i likestillingsspørsmål (Ibid). Det sistnevnte er et eksempel på at utdanning og kunnskap blir ansett for å være et viktig verktøy for å iverksette. (ibid). Utdanning og kunnskap er sentrale virkemidler for Sveriges iverksetting av FN-resolusjonen. Dette gjelder spesielt i Forsvaret. De har utarbeidet egen kompetanse om likestilling og kjønn, som også har fått oppmerksomhet internasjonalt (Forsvarsdepartementet 2004). I tillegg vil forslag,

¹² Arrangører var: Utenriksdepartementet, Unifem (United Nations Development Fund for women), og International Legal assistance consortium.

beslutningstekster, og reguleringsbrev, behandles innholdsmessig med tanke på iverksetting av FN-resolusjon 1325 (ibid).

5.4.2 Samarbeid med andre land og internasjonale organisasjoner

Sverige anser iverksettingen av FN-resolusjon 1325 som et ansvar også i andre organisasjoner de er medlem av. Eksempler på slike organisasjoner er den Europeiske Union (EU), FN, OSSE (Organisationen for sikkerhet og samarbeid i Europa) og Partnerskap for Fred. Dette vil bli beskrevet nærmere i denne delen av oppgaven.

Innlemmelse av et kjønnsperspektiv i internasjonalt samarbeid om krisehåndtering er viktig for Sverige. Sverige har samarbeidet med Hellas i EU for å få EU til å ta initiativ å FN-resolusjonen i det europeiske krisehåndteringssamarbeidet (ESFP) (Försvarsdepartementet 2003). I tillegg har Sverige arbeidet for at EU skal få en handlingsplan for iverksetting av FN-resolusjon 1325 (Björklund 2005). Sverige har også fått gjennomslag for at EU støtter økonomisk en rekke prosjekter som har ulike kvinneformål (Freivald 2004)¹³. Andre tiltak som Sverige har vært initierende for i EU er opprettelsen av ”codes of conduct”, regler for oppførsel, med utgangspunkt i FN-resolusjonen. I 2006 fikk Sverige mulighet til å fylle en stilling som likestillingsrådgiver i den EU ledede fredsinnnsatsen i Kongo. Denne personens oppgaver er blant annet å sørge for at FN-resolusjon 1325 blir iverksatt i operasjonen (Björklund 2006b).

Andre eksempler på samarbeid er det Euroatlantiske Partnerskapsrådet (Nato), og Partnerskap for fred. Temaer for dette er likestillingsspørsmål og menneskerettigheter. Det vises for øvrig til at Sverige får drahjelp av Norge for å integrere likestillingsperspektivet i Natos fredsfremmende innsatser (Björklund 2004). Sverige er som kjent ikke medlem av Nato men samarbeider gjennom Partnerskap for fred.

¹³ Dette består av: øke kvinneorganisasjoners mulighet til å støtte fredsarbeidet i Angola, støtte til rådgiving til kvinnelige ofre for krig i Bosnia, støtte til kvinners deltakelse i fredsprosessen i Sri Lanka, støtte til kvinnelige nettverk og organisasjoner som arbeider for fred i Palestina og Israel, samt støtte til rådgiver som arbeider for integrering av kjønnsperspektiv i utviklingsprosjekter i Afghanistan (Utrikesdepartementet 2004).

Sverige betrakter seg selv som aktive i å fremme forslag til iverksetting av FN-resolusjonen i organisasjonen OSSE. Eksempler på dette var et seminar om kvinner i konflikthåndtering, etter initiativ fra Sverige og Spania. Dette var det første seminaret av sitt slag innen OSSE, og det kom deltakere fra FN, USA, Balkan, EU land, og Sentral-Asia (Freivald 2006). Etter initiativ fra Sverige ble det vedtatt å gjennomføre FN-resolusjon 1325 i OSSE, med årlige rapporteringer (Ibid).

Både Sverige og Norge har vært opptatt av å opprette stillinger for likestillingsrådgivere i FN, og spesielt i Avdelingen for Fredsbevarende Operasjoner (DPKO) sentralt og i felten. I tillegg har Sverige bidratt til et prosjekt i DPKO som handler om gendermainstreaming: ”*Mainstreaming a gender perspective in Multidimensional peacekeeping operations*” (Zillèn 2006: 20).

5.4.3 Handlingsplan for iverksetting av FN-resolusjon 1325

Sveriges arbeid med FN-resolusjonen ble i 2005 evaluert. Her beskriver Sverige seg som ”*Global leaders in the development of National action plans...in the development of national policy on women, peace and security*” (NGO Working Group on Women, Peace and Security 2005: 53). Det ble vist til at Sveriges handlingsplan, som da var et utkast og ikke ferdig, var en del av Sveriges overordnede arbeid med likestilling (Ibid: 62).

I 2004 opprettet Utenriksdepartementet en interdepartemental arbeidsgruppe og en referansegruppe, med formål å lage et utkast til handlingsplan for iverksetting av resolusjonen, samt arrangere seminarer, prosjekter og intensivere arbeidet med gjennomføringen av resolusjonen. Den interdepartementale arbeidsgruppen ble ledet av Utenriksdepartementet, med deltakelse fra Statsministerens kontor, Forsvars-, Justis og Næringsdepartementet. Denne arbeidsgruppen hadde ikke medlemmer fra det sivile samfunn, men en referanse- og dialoggruppe ble opprettet, der medlemmene var fra departementene, interesseorganisasjoner, nettverk og forskerinstitusjoner. Gruppen fungerte som rådgivende i arbeidet med handlingsplanen (Regeringens Handlingsplan 2006)

Den svenske handlingsplanen ble offentliggjort av daværende utenriksminister Eliasson og lansert gjennom innlegg i aviser. Arbeidet med den svenske handlingsplanen startet i 2004. I Norge startet arbeidet etter at regjeringen Stoltenberg 2 tok over oktober 2005, og ble lagd i løpet av få måneder. Intervjuer viser at det var litt kontakt mellom landene med de som sto ansvarlig for utarbeidelsen av planene (intervju).

Sverige framhever at planen har blitt utformet gjennom dialog og samarbeid med ulike organisasjoner, andre land, forskningsinstitusjoner, og ulike myndigheter (Regjeringens handlingsplan 2006). I tillegg ønsket man å etablere en særskilt 1325-delegasjon, som skal fungere som samråd, med forskere og NGOer. Begrunnelsen for handlingsplanen var at den representerte et slags kart og kompass for regjeringen i arbeidet med å øke beskyttelsen av kvinner i konflikt (Eliasson 2006).

NGOen Operation 1325 har kritisert deler av handlingsplanen. Deres hovedsynspunkt er at handlingsplanen ikke er konkret eller klar nok, og har foreslått 9 tiltak for å gjøre handlingsplanen mer konkret. Forslagene handler i stor grad om å utarbeide en plan for ressursbruk, støtte til kvinneorganisasjoner, og å utvikle strategier for å implementere et kjønnsperspektiv i alt forebyggende og konflikttarbeid (Operation 1325 2006a).

5.4.4 Forskeres og NGOers rolle i iverksettingen

I forbindelse med offentliggjøring av den svenske regjeringens likestillingsstrategi, ble det uttalt følgende: ” *För att nå framsteg i jämställdhetsarbetet krävs ett brett engagemang och en genomlysning av hur varje politikområde kan bidra till ökad jämlikhet*” (Försvarsdepartementet 2006). Dette kan være et eksempel på at den svenske regjeringen ønsker et bredt samarbeid med aktører som er interessert i FN-resolusjonen. Det er et kjennetegn for den svenske iverksettingen at NGOer har en rolle i iverksettingen av FN-resolusjonen, og at de integreres i dette arbeidet gjennom økonomisk støtte og samarbeid (Zillen 2006: 20).

I 2004 ble sammenslutningen Operation 1325 etablert. Formålene er å informere om hvordan oppfølgingen av resolusjon 1325 skjer i Sverige og andre land, å utdanne og rekruttere kvinner til fredsfremmende arbeid, samt å påse at resolusjonen iverksettes. Det er et nettverk som består av seks kvinneorganisasjoner¹⁴. De har fått økonomisk støtte av regjeringen siden 2005. De jobber spesielt med kurs og utdanning i temaer som resolusjonen inneholder. I forhold til politisk ledelse og samarbeid om resolusjonen, så savner de støtte for sitt arbeid, og ønsker å bli mer inkludert (Operation 1325 2006b). På en annen side har myndighetene har gitt Operation 1325 et ansvar for opplysningsvirksomhet og utdanning i temaer som tas opp i FN-resolusjonen. Organisation 1325 holder kurs og utdanner deltakere i å bli ”fredsagenter”, et bidrag i å fremme og iverksette resolusjonen.

Den internasjonale NGOen ” the NGO working group on women, peace and security”, er en av flere organisasjoner med mandat å støtte og kjempe for at FN-resolusjon 1325 blir fulgt opp av medlemslandene. De har lagd en rapport¹⁵ som viser hva som kjennetegner Sverige og Norges oppfølging av FN-resolusjon 1325. Her blir Sveriges oppfølging beskrevet som en del av et større arbeid for å fremme likestilling og kjønnsperspektiv i alt regjeringsarbeid. De påpeker også at Sveriges oppfølging er preget av utstrakt bruk av forskning. Det begrunnes med målet om effektiv iverksetting av FN-resolusjon 1325 og for å finne de rette virkemidlene for å følge opp resolusjonen.

Det har tidligere blitt konstatert at Sverige bruker forskning som et virkemiddel i iverksetting av resolusjonen, både når det gjelder å ta initiativ til forskningsoppdrag og å ta i bruk resultatene. Et eksempel på dette er forskeren Sophia Ivarsson ved Försvarshögskolan. Hun har vært engasjert for å levere forskningsbidrag om FN-resolusjon 1325 og forsvaret. Hun hevder i en av sine

¹⁴ Følgende organisasjoner samarbeider: Internationella Kvinnoförbundet för fred och frihet, Kvinnor För Fred, Riksförbundet Internationella föreningar för invandrarkvinnor, Svenska Unifem kommittéen, Sveriges Ekumeniska kvinnoråd, Sveriges Kvinnolobby.

¹⁵ NGO working group on women, peace and security ”From local to global: making peace work for women” 2005.

rapporter at Sveriges innsats når det gjelder å integrere et kjønnsperspektiv i internasjonale oppdrag, kan beskrives som ” *mycket snack og liten verkstad*” (Casparsson 2005: 6). Med dette mener hun at det skapes en opplevelse av at det skjer mye, men i praksis lite. Ifølge hennes studier kjenner få til FN-resolusjon 1325 i forsvaret, og få kan beskrive hva et kjønnsperspektiv er (ibid:6). Et perspektiv som hun trekker fram, er at det er manglende kunnskaper og tilgang til praktiske verktøy som kan operasjonalisere FN-resolusjon 1325 i felten. (ibid: 9). Hun hevder videre at Sverige kan drive sin iverksetting av FN-resolusjonen som et foregangsland internasjonalt (ibid). Samtidig mener hun at Sveriges ambisjoner er gode, men det mangler kunnskap om hva resolusjonen betyr i praksis, at det blir en enkel utvei å jobbe med å fylle stillinger med kvinner, og at det kreves ressurser til for å gjennomføre resolusjonen i praksis (ibid).

En annen forsker May Britt Theorin, har uttalt at Sverige ikke lever opp til FN-resolusjon 1325, og at FN-resolusjonen er i ferd med å bli en ”papirtiger” (Ibid: 2). Hun mener at Sverige bør bli mer utålmodig og handlekraftig: ” *en gång i tiden var Sverige pådrivande och det bör de vara nu. Sverige måste sluta vänta på att få tillåtelse at göra saker och ting*”(Ibid:15). Videre uttrykker hun at den svenske regjeringen er for forsiktig i iverksettingen av FN-resolusjonen, i stedet for å være en drivkraft selv (ibid:17).

Likestilling kan måles på forskjellige måter, en mulighet er å telle antall kvinner i de posisjoner/stillinger man ønsker de skal være i. Det er en måte å synliggjøre en politikk på. Enkelte forskere har kritisert den politiske ledelsen i Forsvarsdepartementet for å være for opptatt av tiltak som handler om synlighet og derav å ” telle” kvinner (Theorin 2005).

En annen kritikk er at mange aktører som arbeider med FN-resolusjonen i praksis, som for eksempel NGOer og embetsverket, ikke forstår hva iverksettingen av resolusjonen handler om. Eller de antar det handler om flere kvinner i ledelsen eller seksuell trakassering (Ivarsson og Emark 2006: 62).

5.5 Intervjuer

Et fellestrekk ved intervjuene er at den svenske regjeringens fokus på FN-resolusjon 1325 skyldes den sterke stilling til FNs kvinnekonvensjon og likestilling hos regjeringen.

De fleste informantene var enige om at enkeltindividene spiller en stor rolle for iverksettingen, både i embetsverk og i politisk ledelse. Enkelte regjeringsmedlemmer ble framhevet, fordi de viste et sterkere engasjement for iverksettingen av resolusjonen enn andre. Disse personene var viktige pådrivere og rollemodeller for andre regjeringskolleger. Personlig engasjement blir trukket fram som en sentral drivkraft i realiseringen av resolusjon. Noen informanter hevdet at uten enkeltstatsråders engasjement for resolusjonen, så ville den ikke ha kommet i så stor grad på dagsordenen.

Når det gjaldt embetsverket og deres rolle i iverksettingen var det blandede meninger blant informantene. Noen hevdet at mye av engasjementet fra embetsverkets skyldtes deres profesjonalitet den første tiden etter at FN-resolusjonen ble vedtatt. Dette fordi de forsto at dette var viktig for den politiske ledelsen. Denne holdningen sørget de for å forsterke videre nedover i systemet. Noen mannlige avdelingsledere hadde blitt svært engasjert i saksområdet til resolusjonen, og forklaring som ble nevnt var at myndighetene hadde blitt flinkere til å omsette resolusjonen til praktisk handling.

Et annet kjennetegn er bruk av forskning som grunnlag for svensk iverksetting. Enkelte av informantene mente at bruk av forskning hadde bidratt til å forsterke de politiske myndigheters stilling i iverksettingen. Andre mente derimot at NGOer som Kvinna til Kvinna og Organisation 1325 var drivkrefter i å få fram forskning om FN-resolusjonen. Det ble også presisert at man oppfattet Regjeringen som ”lydhøre” når det gjaldt å lytte til råd fra forskere, og eventuelt endre tiltak på grunnlag av resultater fra forskningen. Det kom også fram av intervjuene at det ikke fantes samarbeid mellom forskere og at det i utgangspunktet fantes få som deltok i forskningen og FN-resolusjon 1325. Forsknings-miljøer ble beskrevet som sterke drivkrefter i

iverksettingen. Andre drivkrefter i iverksettingen som ble framhevet var Kvinnebevegelsen.

Det synes som om NGOene spiller en viktig rolle for den svenske iverksettingen. De NGOene som arbeider med FN-resolusjon 1325 får økonomisk støtte. Et eksempel på dette er NGOen "Organisation 1325". I intervjuer kom det fram at organisasjonen ikke ville klart seg uten statstøtte i sin rolle som pådriver for FN-resolusjon 1325, men at de ikke oppfattet det som selvsagt at de skulle få støtte hvert år. I tillegg var det et entydig svar fra NGOene om at de ønsket å bli tatt mer med på iverksettingen og utformingen av tiltak med FN-resolusjonen.

Den svenske regjeringen har framhevet Forsvarets rolle i iverksettingen av FN-resolusjonen. Forsvaret er et sted der resolusjonen innebærer store endringer i Sverige så vel som i Norge. Samtidig gis det ikke inntrykk av verken fra intervjuer eller annen data, at dette området er vanskeligere enn andre å iverksette. Det kan være et tegn på et profesjonelt embetsverk, som en av informantene uttalte i en karakteristikk av militæret: *"de har måttet bara læra sig at resolusjonen är viktig. Därför har det inte varit något problem"*. Andre oppfatninger var at iverksettingen av tiltak i Forsvaret kunne bli mer effektivt og vellykket hvis det hadde blitt stilt tydeligere krav fra politisk ledelse. Samtidig vedgikk en rekke informanter at den forsvarspolitiske ledelsens oppmerksomhet om resolusjonen hadde skapt en del irritasjon i miljøet. Dette fordi den politiske ledelsen ønsket raske resultater og påstanden var at dette gikk på bekostning av andre oppgaver.

Intervjuer viser også en oppfatning om at politisk ledelse hadde kunnskap om resolusjonen og at de gjorde det tydelig at den var viktig.

Et annet gjennomgående funn fra intervjuene, er at de fleste personer som jobber med resolusjon 1325 kjenner hverandre, uavhengig bakgrunn. Enkelte informanter uttrykte til dels misnøye og trøtthet over dette, fordi de syntes miljøet var preget av tradisjonell tenkning om likestilling og at deltakelse av menn blir sett på med mistenksomhet.

Noen informanter mener at regjeringen bare vekselvis vier resolusjonen oppmerksomhet, og at det er de samme ministrene som uttaler seg hver gang resolusjonen er i media (intervjuer). Informanter fra Norge hevdet at Sverige jobber

mer strukturert med gjennomføringen av FN-resolusjon 1352, enn Norge. Begrunnelsen for dette var mer kontinuitet i arbeidet, mer bruk av evaluering underveis som grunnlag for iverksetting, samt mer involvering av utenlandsstasjonene.

5.5.1 Oppsummering:

Den svenske regjeringen baserer sitt engasjement for FN-resolusjon 1325 på en overordnet holdning til likestilling. De har integrert NGOer og forskning i sitt arbeid. Det virker som å være politisk ledelse og NGOene, som for eksempel Kvinna til Kvinna, som har vært mest drivende i iverksettingen. Forsvaret synes også å være en viktig arena for iverksetting, og politisk ledelse her har ved en rekke anledninger framhevet sin interesse og vilje for å iverksette resolusjonen.

6. Analyse av den norske iverksettingen av FN-resolusjon 1325.

6.1 To regjeringer

I dette kapitlet vil iverksettingsprosessen fortolkes i lys av de empiriske funn som er blitt redegjort for i kapittel 5, og med bakgrunn i det teoretiske rammeverket som er valgt. Den første delen tar for seg den norske iverksettingsprosessen, deretter fortolkes den svenske iverksettingsprosessen.

6.2 Beslutningsorientert fortolkning

I denne delen gis det i lys av funnene en fortolkning på bakgrunn av den beslutningsorienterte tilnærmingen.

6.2.1 Betydningen av hierarki og politisk ledelse

Den beslutningsorienterte tilnærmingen innebærer en antagelse om et hierarkisk beslutningssystem, og et skille mellom embetsverk og politikere. De fleste informantene som ble intervjuet beskrev Bondevik 2 regjeringen for å ha liten interesse for iverksetting av FN-resolusjonen. Det kan være eksempel på en iverksettingsprosess sett i lys av den beslutningsorienterte tilnærmingen. Tilsynelatende liten interesse for resolusjonen fra politisk ledelse i Utenriksdepartementet førte til få instruksjoner til embetsverket om å iverksette FN-resolusjonen. Ansvar for iverksettingen er hos politisk ledelse.

Et skille mellom politisk ledelse og embetsverket kan oppfattes som noe kunstig. Iverksettingen i Norge viser at embetsverket kan spille en mer aktiv rolle enn det tilnærmingen åpner for. Informanten fra Bondevik 2 regjeringen mente at det i

stor grad skyldtes NGOene at FN-resolusjonen kom på dagsordenen, samt at politisk ledelse ikke var så interessert. Av dette skulle man forvente liten aktivitet i iverksettingen. Men en gjennomgang av tiltak fra perioden viste at Norge var med å foreslå tiltak i FN-systemet og at man omtalte resolusjonen i taler. Var embetsverket aktive selv om politisk ledelse ikke var engasjert? Representanter for embetsverket var pådrivere overfor Bondevik 2 regjeringen. Det kan ha resultert i mer aktivitet enn forventet ut ifra intervjuene. Jamfør uttalelser fra informanter fra embetsverket som ”ventet på ny regjering” i forbindelse med ideen om å lansere en handlingsplan for FN-resolusjonen. Men det kan skyldes embetsverkets rolle i sin helhet, at de er profesjonelle og følger opp Norges forpliktelser til FN-resolusjonen.

Politisk vilje kan gi seg utslag i deltakelse i debatter: Rett før FN-resolusjon 1325 ble vedtatt, arrangerte Sikkerhetsrådet en åpen debatt om Kvinner, fred og sikkerhet. Den norske FN-ambassadøren holdt en tale på vegne av Norge, og behovet for å innlemme kvinneperspektivet i krig og fred ble støttet:

“Norway will continue to be committed to the issues of Women, peace and security. We must strive for full implementation of gender mainstreaming in all activities. Political will is the key, and it is our responsibility to see that we achieve these goals” (Hønningstad 2000). I denne perioden satt Stoltenberg 1 regjeringen. Et sentralt stikkord her er politisk vilje som nøkkel til å gjennomføre FN-resolusjonen. Dette er i ”beslutningsteoretisk ånd”, der politisk vilje er en forutsetning for iverksetting. At Norge var ett av få land som deltok kan være med på å bekrefte dette, tatt i betraktning at det er frivillig å holde tale på slike møter. Talene kan på en slik måte være aktive bidrag til debattene.

Kapittel 5 viste at Norge støttet FN-resolusjonen, både før den ble vedtatt og da Norge satt i Sikkerhetsrådet. Den ”politiske forhistorien”, som Van Meter og Van Horn kaller det, kan ha en betydning for det som skal iverksettes. Når Norge støttet initieringen av resolusjonen, kunne man anta at det ville medvirke til vilje til iverksetting. Førrige kapittel viste at Stoltenberg 2 regjeringen brukte deler av sin begrunnelse for iverksettingen med utgangspunkt i Norges støtte til resolusjonen. Det har ikke latt seg gjøre å finne lignende begrunnelse fra Bondevik 2 regjeringen.

Kan forskjell i oppfølging av FN resolusjonen skyldes politiske forskjeller mellom de to regjeringene? Kan forskjell i bruk av forhistorien til resolusjonen skyldes forskjell i prioritering? Evalueringen av den såkalte kvinnestrategien i norsk bistand og synet på inkorporeringen av FNs kvinnekonvensjon i norsk lovverk kan være eksempler på politiske forskjeller. Evalueringen av kvinnestrategien viste kritikk om at problemstillinger knyttet til kvinner og barn havnet i samme ”bås” i norsk utenrikspolitikk. Kvinnekonvensjonen var foreslått innlemmet i likestillingsloven, ikke menneskerettsloven. Samtidig mente en rekke av informantene at ideer om oppfølging av FN resolusjonen kom fra embetsverket og ikke politisk ledelse, noe som også gjaldt til dels Stoltenberg 2 regjeringen. Likevel utgjør regjeringserklæringen Soria Moria en stor forskjell mellom regjeringene, der viljen til likestilling er et uttrykk for politiske forskjeller.

Van Meter og Van Horns tankemodell er blitt brukt i denne oppgaven for å forklare hvilke elementer som bidrar eller svekker en iverksetting. Sentrale variabler for iverksetting er interesse, kommunikasjon, økonomiske betingelser og handlingsvilje fra iverksetternes side. Overfører vi denne modellen til Bondevik 2 regjeringen kan den tjene som en mulig forklaring på deres manglende iverksetting sammenlignet med Stoltenberg 2 regjeringen: Det virker som om statssekretær Vidar Helgesen var den som omtalte resolusjonen mest, og utenriksministeren minst. Det kan tolkes som at statssekretæren var opptatt av resolusjonen, men ikke fikk ”drahjelp” i form av økonomiske betingelser og handlingsvilje fra utenriksministeren som øverste ledelse i departementet. Det har tidligere blitt nevnt at det norske og svenske embetsverket er ansett for å være svært profesjonelt sammenlignet med andre land. De er stabile og effektive. Funn viser at FN resolusjonen ble omtalt og jobbet med. Dette selv med en politisk ledelse som i utgangspunktet ikke viste interesse, og som kan skyldes et embetsverk som utfører sin jobb. Samtidig kan fraværet av variablene interesse, tydelig informasjon og politisk vilje illustrere hvorfor iverksettingen var mindre hos Bondevik 2 regjeringen. På den annen side påpekte Vidar Helgesen Bondevik 2-regjeringen at det var press fra NGOene som førte til at iverksetting av FN-resolusjonen kom på dagsordenen. Det kan være en forklaringsfaktor på mindre iverksetting fra Bondevik 2 regjeringen. Få dokumenter

finnes fra utenriksminister Jan Petersen som omhandler FN-resolusjonen eller forholdet kvinner og varig fred. Det kan også være med på å bekrefte dette, som uttrykk for lite engasjement.

Mazman og Sabatier mener at oppmerksomhet fra NGOer og interesse fra politisk ledelse kan påvirke iverksettingen. Hittil kan det hevdes at interesse fra politisk ledelse ikke så sterk fra Bondevik 2 regjeringen. Dette kan illustreres nærmere ved å sammenligne iverksettingen til Bondevik 2 regjeringen med Stoltenberg 2 regjeringen. Bondevik 2 regjeringens vilje til å gjennomføre FN-resolusjonen påvirker de som skal iverksette, i dette tilfellet embetsverket, og deres forståelse av hvor viktig dette tiltaket er. Dette er sentralt hos Pressman og Wildavsky. Intervjuene viste at embetsverket ikke opplevde vilje til å sette resolusjonen på dagsorden, slik at de ”ventet” på nye muligheter med ny regjering.

Intervju med NGOen Forum 1325, uttrykker også en oppfatning om hvorvidt de to regjeringene prioriterte iverksettingen av FN-resolusjonen forskjellig. De viser til behovet for trykk ”ovenifra” for iverksetting, og at et slikt trykk utgjør en forskjell mellom regjeringene. De beskriver Stoltenberg 2 regjeringen som mer forpliktende og ansvarlig overfor iverksetting av FN-resolusjon 1325, gjennom den norske handlingsplanen for FN-resolusjonen. Den representerte et trykk ”ovenifra”.

Den beslutningsorienterte tilnærmingen kan beskrive forskjellen i iverksetting av FN-resolusjon 1325 mellom de to regjeringene og årsakene til dette. En måned etter at Stoltenberg 2 regjeringen hadde tatt over, 31. oktober 2006, uttalte statssekretær Raymond Johansen at regjeringen ønsket å lage en handlingsplan for FN-resolusjon 1325, og at man ønsket å løfte temaet (Johansen 2005a). Ett år etter, i statsbudsjettet for 2007, ble det foreslått ekstra midler, kr 390 millioner, til kvinne og likestillingsformål, deriblant oppfølgingen av FN-resolusjon 1325. Utenriksministeren, samt hans statssekretær, og statssekretæren for bistandsministeren, ble gjennom intervjuer og taler omtalt som aktive i å fremme og ta med FN-resolusjonen i sitt arbeide.

Et annet vesentlig punkt som kan være uttrykk for den beslutningsorienterte tilnærmingens vekt på politisk vilje, er forskjellen i regjeringserklæringene mellom de to regjeringene. Regjeringen Stoltenberg 2 omtaler FN og likestilling som en av

fire søyler i utviklingspolitikken til regjeringen. Dette forklarer iverksettingen av FN-resolusjonen, samt forskjellene mellom de to regjeringene. Forpliktelse og lederskap er andre sentrale variabler hos den beslutningsorienterte tilnærmingen. Årlige evalueringer av handlingsplanen og bevilgning i statsbudsjetter er eksempler på hvordan regjeringen Stoltenberg 2 forplikter seg selv.

Tiltak som er vedtatt under allmenn politisk oppslutning vil bli lettere å gjennomføre ifølge denne tilnærmingen. Dette bringer oss inn på utfordringen med iverksetting av likestillingspolitikk. Likestilling er noe man generelt sett er enig om i det norske samfunn. Utgjør denne enigheten en faktor i iverksettingen av FN-resolusjonen fra begge regjeringers side? Allmenn enighet om likestilling synes ikke å være av betydning for noen av regjeringene i deres arbeid med FN-resolusjonen. Det virker som om mulig oppmerksomhet i mediene, internt i partiene og NGOers oppmerksomhet har større betydning på mulig iverksetting enn den norske likestillingspolitiske historie. Sverige synes i større grad å bruke sin historie og prinsipielle holdning til likestilling som grunnlag for iverksetting. Samtidig kan likestilling være et område der det er lett å mene, men vanskeligere å handle. Iverksetting av FN-resolusjonen er avhengig av ”vaktbikkjer” som media, NGOer og andre som presser på, og at mottakerne er enige. Men mest av alt har politisk vilje betydning.

Politisk ledelses vilje er en viktig forutsetning for iverksetting av FN resolusjon 1325 i Norge. Det kan sikre både finansielle ressurser og prioritering, som kan bidra til å sikre at embetsverket får klare beskjeder i en travel hverdag.

6.2.2 Embetsverkets rolle i iverksettingen

Den beslutningsorienterte tilnærmingen har en tro på at hvis det som skal iverksettes innebærer små endringer fra status quo, er det flere muligheter for vellykket gjennomføring. Det motsatte, store endringer fra status quo medfører at iverksettingen tar lenger tid. Man skulle derfor anta at de endringer som Stoltenberg 2 regjeringen har foretatt og har uttalt at de skal, skulle medføre store endringer fra hva

som tidligere var situasjonen, og at det også ville ta lenger tid å iverksette. Enkelte informanter fra embetsverket har vist til at Stoltenberg 2 regjeringens syn på 1325 førte til at ”*Utenriksdepartementet rystet i sine grunnvoller*”, det vil si at det representerte store endringer. Kapittel fem viser at embetsverket i Utenriksdepartementet fulgte aktivt opp og at enkelte representanter fra embetsverket var pådrivere for iverksettingen. I tillegg har en rekke av forslagene blitt omsatt til praksis på kort tid, som for eksempel handlingsplanen for FN-resolusjon 1325. Det synes derfor ikke som om store endringer medførte mindre iverksetting av FN-resolusjonen for Stoltenberg 2 regjeringen. Dette kan selvsagt skyldes at noe vi har vært inne på tidligere, at Norge har et embetsverk som er kjent for sin profesjonalitet uansett regjering.

Et annet sentralt aspekt i denne tilnærmingen er et skille mellom politisk ledelse og embetsverket, og troen på hierarkiets betydning. Politisk ledelse har ansvaret for iverksettingen. Kommuniserer de bra og har vilje, kan det påvirke iverksettingen. I intervjuer med representanter for embetsverket, kom det fram at framdriften i gjennomføringen av FN-resolusjonen var avhengig av enkeltindivider i embetsverket, og deres engasjement. Dette kan oppfattes mer i tråd med den prosessorienterte tilnærmingens syn på å fjerne skillet mellom politisk ledelse og embetsverket i iverksettingen, og et motargument mot politisk ledelses hierarkiske betydning. Andre informanter hevdet at gjennomføringen av resolusjonen var avhengig av lederskap, både i embetsverket og i politisk ledelse (intervju).

Denne tilnærmingens tro på sterkt skille mellom embetsverk og politisk ledelse, kan ha hatt betydning for manglende iverksetting i Bondevik 2 regjeringen. Dette i form av lite eller mindre fokus på resolusjonen. Stoltenberg 2 regjeringen blir en illustrasjon på hva interesse kan ha av betydning for iverksettingen, gjennom økt trykk på resolusjonen. Intervjuer gir et inntrykk av at embetsverket benyttet anledningen til å fremme ideer om iverksetting av FN-resolusjonen da Stoltenberg 2 regjeringen tok over, kombinert med en regjeringserklæring som gir grunnlag for iverksetting av FN-resolusjonen. Av den grunn synes det som om en kombinasjon av initiativ fra politisk ledelse samt embetsverket er mer dekkende for å beskrive

iverksettingen i denne perioden. Et skille mellom embetsverk og politisk ledelse er mindre dekkende for iverksettingen for regjeringen Stoltenberg 2.

I intervjuene kom det fram at enkelte informanter opplever at det tar tid før politikk og holdninger om iverksetting av FN-resolusjon 1325 omsettes i praksis. Selve "retorikken" om FN-resolusjonen er blitt kjent, men selv flere år etter FN-resolusjonens fødsel, oppleves iverksettingen som "add on" (noe som tas med i tillegg) (intervjuer). Dette kan være i tråd med oppfatningen om at iverksetting forutsetter et hierarki. At noe tas med i tillegg og kanskje ikke er integrert i politikken, kan være et uttrykk for at embetsverket ikke mottar klare nok beskjeder eller manglende vilje og penger for iverksetting fra politisk ledelse. Samtidig kan det ta lang tid før ny politikk blir integrert, spesielt hvis det innebærer mye endring fra status quo. Overført til Bondevik 2-regjeringen kan det bety at embetsverket ikke fikk meldinger om å iverksette eller at det var uklare beskjeder.

Vi har tidligere vært inne på betydningen av klarhet i det som skal iverksettes. Enkelte av informantene påpekte at en av årsakene til manglende iverksetting skyldtes at det var uklart hva iverksetting av FN-resolusjonen egentlig betydde. Dette var nå blitt klarere med den nye regjeringen på grunn av tydelige mål, for eksempel gjennom handlingsplanen. I denne tilnærmingen er det slik at desto klarere målet og kommunikasjonen fra toppen av hierarkiet til embetsverket er, desto større muligheter er det for å gjennomføre vedtaket. En evaluering av departementenes integrering av kjønnsperspektivet i sine fagområder viste at mange ikke hadde oppfattet eller forstått hva kjønnsperspektivet betydde, samt at budskapet var uklart (Buland og Skaar, 1998: 11). Kan manglende iverksetting hos Bondevik 2 regjeringen overfor embetsverket skyldes uklarheter i hvor stor grad man skulle prioritere resolusjonen, eventuelt misforståelser blant politisk ledelse i hvem som hadde hovedansvaret i å følge opp resolusjonen? Ut ifra intervjuer og innsamlet data, er det vanskelig å se at manglende iverksetting av FN-resolusjon 1325 fra Bondevik 2 regjeringen sin side skyldtes kommunikasjonssvikt, samt at det syntes klart hvem som hadde ansvaret for oppfølgingen blant politisk ledelse.

Følgende beskrivelse av en representant for NGOene tar for seg betydningen av politisk fokus og interesse for resolusjonen. " *Det er for lite penger, mangel på*

kunnskap, og politisk vilje til virkelig å gjennomføre det resolusjon 1325 krever. Handlingsplaner kan være et virkemiddel for å omgå noen av problemene, fordi handlingsplaner ansvarliggjør og setter av ressurser” (Nilsen 2006).

Dette ble uttalt i etterkant av fremleggelse av handlingsplanen. Pressman og Wildavsky bruker vetopunkter for å beskrive hindringer for iverksetting. Det kan være mangel på interesse, penger eller kunnskap fordi det kan skape usikkerhet. Sitatet er en illustrasjon på betydningen av ansvarliggjøring og tilgangen på ressurser for iverksetting av FN-resolusjon 1325.

Et eksempel som er mer i tråd med den beslutningsorienterte tilnærmingens syn på embetsverket, er rollen til FN-delegasjonen. FN-delegasjonen er en del av embetsverket til Utenriksdepartementet. Intervju viser at enkelte representanter for embetsverket i Utenriksdepartementet hadde problemer med å få delegasjonen til å forstå betydningen av FN-resolusjonen, men at de hadde blitt ”mer med” og observant på problemstillingen i de siste årene. Dette kan gjenspeile utfordringen med ”klargjøringspunkter” eller ”vetopunkter”. Uklarhet kan hindre iverksettelse. I tillegg spiller avstand en rolle, jo større avstand til besluttede myndigheter, jo mer sannsynlig at iverksettelsen tilpasses synet til de som iverksetter. Samtidig kan uklarhet skyldes at det som skal iverksettes er uklart.

På en annen side kom det klart fram av intervjuene at iverksettingen ”tok fart” når ledere i embetsverket fattet interesse og så betydningen av FN resolusjonen. På den måten kan stillingsnivå ha en betydning for iverksetting av resolusjon 1325.

Embetsverket kan spille en rolle i iverksettingen av FN resolusjon 1325, avhengig av regjeringens politiske vilje. Hvis man sammenligner Bondevik 2 regjeringen og Stoltenberg 2 regjeringen, virker den sistnevnt mer åpen for å prioritere iverksetting fordi man hadde et politisk grunnlag i dette i Soria Moria erklæringen. Men også fordi man har et engasjert og kunnskapsrikt embetsverk som ser den politiske forskjellens betydning for FN resolusjonen.

6.3 Den prosessorienterte tilnærmingen

Her tas det utgangspunkt i empiriske funn i kapittel fem, som analyseres i lys av den prosessorienterte tilnærmingen.

6.3.1 Enkeltindividers og embetsverkets rolle

Det er ikke uten grunn at denne tilnærmingen omtales som ”bottom up”. Dette er fordi utgangspunktet er det nederste trinnet, det vil si betydningen av de som er nærmest iverksettingen. Erfaringene i og underveis med iverksettingen blir det viktigste. Dette kan kalles en interaktiv prosess.

En sentral problemstilling i denne prosessen er at skillet mellom embetsverk og politisk ledelse er kunstig. Det kan bedre beskrives som et samspill mellom politisk ledelse og embetsverk, der erfaringer underveis påvirker prosessen. Enkeltindividers innvirkning for gjennomføringen kan også betegnes som betydningen av å ha ”ildsjeler”.

Intervjuer viser at iverksetting ikke bare er avhengig av politisk ledelses vilje, men interessen til den enkelte, uavhengig om vedkommende er embetsansatt eller politisk valgt. Ses dette i lys av iverksetting av FN resolusjonen har informanter og innsamlet data gitt inntrykk av at det er i stor grad individavhengig. Forskeren Kari Karame er inne på dette i sin studie av kjønnsperspektiv i norsk fredsarbeid, og mener at det ikke bør være slik (Karamè 2006: 26). Ildsjeler og enkeltindividers interesse og vilje til å gjennomføre et vedtak kan være vesentlig for å beskrive den norske iverksettingen. Det gjelder spesielt representanter for embetsverk og NGOer.

I noen grad påpekes det at iverksettingen virker avhengig av disse enkeltpersonenes interesse. Det samme bildet gjenspeiler seg også i NGOers arbeid med kjønn, der likestilling av kjønnsperspektiv avhenger av person og prosjekt (Karamè 2006:33).

De uformelle prosesser og de som er nærmest iverksettingen er i fokus. Noen informanter framhever embetsverkets makt, der embetsverket i noen tilfeller ”stritter imot” selv om regjeringen vil iverksette. De peker også på at embetsverket i noen

tilfeller hindrer regjeringen å føre en god politikk om FN-resolusjonen. Et eksempel som nevnes er at talepunkter om resolusjonen fjernes før det kommer til politisk ledelse i Utenriksdepartementet. Samtidig presiserer enkelte informanter fra NGOer at det finnes ildsjeler i embetsverket som gjør det de kan for iverksettingen av resolusjonen (intervjuer).

En forklaringsfaktor her kan være den beslutningsorienterte tilnærmingens poeng om aktørenes vilje og holdninger til å gjennomføre et vedtak. Det at embetsverket ”holder igjen” kan skyldes mangel på prioritering av iverksetting av politisk ledelse. I Bondevik 2 og Stoltenberg 2 regjeringen var det utpekt personer som har ansvaret for FN-resolusjonen, hvilket er en form for ansvarliggjøring. Generelt sett vet man at likestillingsarbeidet ikke går av seg selv, og at det er behov for etterspørsel eller oppfølging (Buland og Skaar 1998). Da er ildsjeler og en politisk ledelse som er opptatt av FN-resolusjonen viktig.

Enkelte informanter fra NGOene etterlyste konkrete resultater rett etter at regjeringen Stoltenberg 2 la fram handlingsplanen for FN-resolusjon 1325. En annen presiserte at de var svært fornøyd. Den prosessorienterte tilnærmingen inneholder ett perspektiv om symbolpolitikk, som kan forklare graden av manglende iverksetting. Her er politisk ledelse mer opptatt av mulig publikum og oppmerksomhet enn innhold og synlige resultater. I dette tilfellet kan det være et uttrykk for symbolpolitikk fra regjeringens side, der offentliggjøring av handlingsplanen var det viktigste. Samtidig virker ikke kritikken fra NGOene så sterk, de var som nevnt tilfreds med handlingsplanen. NGOen Forum 1325 advarte regjeringen i oktober 2006 i en artikkel på sine nettsider om ikke å glemme resolusjonen i sammenhenger der den er relevant selv etter at handlingsplanen er lagd. Et annet eksempel på at handlingsplanen for FN-resolusjon 1325 ikke var symbolpolitikk, er handlingsplanens innhold. En handlingsplan delt inn i tre styringsnivåer, bruk av moderat kvotering og forpliktende evalueringer hvert år kan hevdes å være det motsatte av symbolpolitikk.

Iverksettingsstrukturer er også et sentralt begrep i denne tilnærmingen. Dette kan være aktører fra embetsverket, forskningen, og NGOer. De finner hverandre på bakgrunn av felles interesse. Dette er en beskrivelse som passer på den norske

iverksettingen. Intervjuer viser at forskere, NGOer og representanter fra embetsverket samarbeidet om resolusjonen, samt at denne kontakten ble bedre etter at regjeringen Stoltenberg 2 tiltrådte. En årsak til dette ble forklart med større vilje til dette og åpenhet fra politisk ledelse. Dette perspektivet kan forklare noe av iverksettingen i Norge, under begge regjeringer, men er i større grad beskrivende for regjeringen Stoltenberg 2. Det finnes ulike eksempler som utarbeidelse av handlingsplan for FN-resolusjon 1325 som kan bety økt bruk av slike strukturer. Dette karakteriseres av tilnærmingen som ”selvrekrutterende”, der personer som befinner seg i ulike organisasjoner finner hverandre på bakgrunn av felles interesse.

Boken ”Aktuelle FN-spørsmål” som gis ut av Utenriksdepartementet hvert år inneholder et resymé av hva Norge har gjort i FN. Utgavene som er gitt ut mens Bondevik 2 regjeringen satt, synes å inneholde mer om resolusjonen enn det man skulle forvente ut ifra informasjon fra informanten fra denne regjering og få funn i taler og annet av politisk ledelse. Dette kan være et eksempel på enkeltindvidets innflytelse i iverksettingen, her i embetsverket, der interesse kan ha ført til mer aktivitet. Likevel er det stor forskjell mellom politisk ledelses vilje til iverksetting mellom de to regjeringene, der Stoltenberg 2 regjeringen utviklet langt flere tiltak til iverksetting og på kortere tid, enn Bondevik 2 regjeringen. Det kan også bety at embetsverket kun gjorde jobben sin med å innfri de forpliktelser som Norge har inngått.

Gjennomføring av likestillingspolitiske vedtak, som FN resolusjon 1325, synes å være avhengig av enkeltindividers engasjement, men mest avhengig av politisk ledelses vilje. Dette gjelder i begge regjeringers iverksetting. Slike enkeltindivider er bærere av interesse og vilje. Det virker personavhengig, slik at det merkes når de ikke er der. Slike personer er like viktige uavhengig av bakgrunn, om det er representanter for embetsverk, NGOer, eller politikere.

6.3.2 Iverksetting som vekselvirkning

Vekselvirkning i oppmerksomhet mellom politisk ledelse og embetsverket, og trykk utenifra fra NGOer virker som en passende beskrivelse på den norske iverksettingen. Den prosessorienterte tilnærmingen inneholder en sterk tro på effekten av vekselvirkning på iverksettingen, det vil si erfaringer gjort underveis i iverksettingen. Ser vi på de to forskjellige regjeringene, kan det synes som om vekselvirkningen beskriver iverksettingen under regjeringen Stoltenberg 2 i større grad enn under Bondevik 2 regjeringen. Tiltak som hører innunder handlingsplanen for FN-resolusjonen, som årlige evalueringer og rapporteringer kan illustrere vekslende oppmerksomhet og aktiviteter knyttet til iverksettingen, fra lite til mye.

Vekselvirkningen kan også gi seg utslag i konkurranse mellom arbeidsoppgaver som skal utføres for medlemmer av embetsverket. Det betyr at iverksetting av FN-resolusjon 1325 kan skje parallelt med gjennomføringen av andre saker, slik at de kan stå i konflikt med hverandre. Dette kan være med på å beskrive iverksettingsprosessen i Norge. Hvis dette kombineres med iverksetting av et område som ikke etterspørres eller vektlegges fra politisk ledelse, kan det medføre at det skyves til side. En av informantene beskrev iverksettingssituasjonen før og etter Bondevik 2-regjeringen, som at man ikke helt forsto innholdet i resolusjonen, men at denne forståelsen hadde bedret seg under den regjeringen Stoltenberg 2.

En videreføring av dette er tilnærmingens holdning om at noen politiske områder er vanskeligere enn andre i å iverksette. Ser vi igjen på likestilling, så er det et område som innebærer mye enighet i Norge, men er desto mer avhengig av vilje og ressurser for å iverksette. Noe som også kom fram i intervjuene var at det eksisterte uenighet om resolusjonens innhold i andre land, og at Norge i utgangspunktet hadde kommet langt ved å støtte resolusjonen både før og etter at den ble vedtatt i Sikkerhetsrådet. Vekselvirkning synes her å ha sitt opphav i de politiske forskjellene mellom de to regjeringene som er i fokus.

6.3.3 Ulik grad av innflytelse fra NGOene

Den prosessorienterte tilnærmingen vektlegger enkeltaktørers rolle i iverksettingen. Generelt gir intervjuene et inntrykk av at NGOer er sentrale i å sette FN-resolusjon 1325 på dagsordenen.

Videre utgjør nettverk av felles interessenter for FN-resolusjon 1325 en sentral rolle i iverksettingen i denne tilnærmingen. Nettverk kan avgjøre mangel på og forekomsten av iverksetting. Overført til denne oppgaven er det et tydelig funn at det eksisterer samarbeid og kontakt mellom representanter for embetsverk, forskere og NGOer.

Det er vanskelig å vurdere i nøyaktig hvor stor grad det påvirker, eller har påvirket iverksettingen. Kapittel fem viser at enkelte av NGOene, som IKFF, mener at de har større innflytelse internasjonalt enn nasjonalt. Samtidig er det norske miljøet av interesserte og engasjerte mennesker lite, slik at muligheten for å dra nytte av nettverk bør være tilstede. Intervjuer viser at det oppfattes som om de har varierende innflytelse, og det synes som om det er ulik oppfatning av sin egen innflytelse. En av informantene, som representerte en NGO, mente at innflytelsen ble reell først under regjeringen Stoltenberg 2, for eksempel ved utarbeiding av handlingsplanen for FN-resolusjon 1325.

NGOene er viktige pådrivere i å sette FN resolusjonen på dagsordenen og til å minne politikere om at den eksisterer. I tillegg ser det ut til at de kan fungere som ”allierte” til engasjerte politikere og representanter for embetsverk.

6.4 Oppsummering:

Ved å kombinere sentrale begreper fra begge tilnærmingene, har det dannet seg et bilde av viktige variabler for norsk iverksetting av FN-resolusjon 1325. Disse variablene utgjør forskjellene i iverksetting mellom Bondevik 2 regjeringen og Stoltenberg 2 regjeringen: Politisk vilje og finansielle ressurser synes å være en forutsetning for iverksetting av FN-resolusjonen. Kombineres det med aktive pådrivere i form av NGOer samt embetsverk, skjer implementering i praksis.

Enkeltindividenes rolle synes å være viktig faktor i dette. Av den grunn kan det hevdes at for å få likestilling på dagsordenen, er man fortsatt avhengig av personlig engasjement uavhengig av stilling og bakgrunn.

Sett i lys av iverksettingen i Stoltenberg 2 regjeringen, er Bondevik 2 regjeringen preget av mangel på iverksetting og liten interesse for FN-resolusjon 1325. Begrunnelsen for dette er fravær av politisk vilje fra øverste ledelse i Utenriksdepartementet til å sette resolusjonen på dagsordenen. Iverksetting av FN-resolusjon 1325 hos Stoltenberg 2 regjeringen har grunnlag i regjeringserklæringen, og kort tid etter at de kom til makten ble det utarbeidet en handlingsplan for FN-resolusjonen. Informanter mener at politisk ledelse i Utenriksdepartementet kjennetegnes av å være opptatt av resolusjonen. Det gis også et bilde av et embetsverk som er kunnskapsrike og pådrivere i å få resolusjonen på dagsordenen. Det er grunn til å tro at de teoretiske forventningene om sentrale variabler for den norske iverksettingen stemmer overrens med de empiriske funn.

7. Analyse av den svenske iverksettingen

7.1 En regjering

Her vil tilnærmingene innen iverksettingsteori bli fortolket sett i lys av de empiriske funn som er blitt redegjort for i forrige kapittel. Sveriges regjering omtales her som ”Sverige”. I perioden 2000-2006 har Sverige hatt den samme regjering. Et sentralt spørsmål er om dette har hatt betydning for den svenske iverksettingen av FN-resolusjonen. Til sammenligning har Norge hatt tre forskjellige regjeringer.

7.2 Beslutningsorientert fortolkning

Her vil det bli gitt en fortolkning av iverksettingen på bakgrunn av den beslutningsorienterte tilnærmingen. Funnene blir delt inn etter de variabler som er mest sentrale i tilnærmingen, på lik linje med analysen av den norske iverksettingen.

7.2.1 Betydningen av hierarki og politisk ledelse

Den svenske iverksettingen preges av enighet om innhold og mål. Holdninger til likestilling er forankret i partiprogrammer, og regjeringens generelle politikk. Engasjerte ministre er et kjennetegn. Intervjuer danner et inntrykk av en regjering som synes FN-resolusjonen er viktig.

Den svenske iverksettingen har sitt utgangspunkt i en overordnet holdning til likestilling. Resolusjonen anses som et virkemiddel for mye av regjeringens arbeid. Et eksempel på dette er engasjementet i internasjonale organisasjoner landet er medlem av. Både i Osse, (Organisasjonen for Sikkerhet og Samarbeid), EU (den Europeiske Union) og FN har Sverige vært aktive med å fremme forslag og å arrangere seminarer med FN-resolusjon 1325 som tema. I tillegg har Sverige uttrykt at de vil jobbe for at likestillingsperspektivet skal bygges inn i freds- og

sikkerhetsfremmende innsatser i FN, EU og OSSE (Regjeringens handlingsplan 2006).

Den svenske regjeringens iverksetting av FN-resolusjon 1325 kan kalles den svenske modellen. Den innebærer en utstrakt bruk av forskningsmiljøet og NGOer, som offentlig støtte til NGOene Forum 1325 og Kvinna til Kvinna. De brukes i stor grad til utdanning og informasjon om FN-resolusjonen, og til forskning som underlagsmateriale for beslutninger om iverksettingen (intervjuer).

Dette kan også støtte opp under tilnærmingens vekt på politisk ledelses engasjement, og handlingsvilje som avgjørende for iverksettingen. Det er sentrale variabler for iverksettingen i følge Van Meter og Van Horn. Slik sett kan det virke som at den beslutningsorienterte tilnærmingen, med vekt på den politiske ledelses holdning til iverksettingen, kan beskrive graden av iverksetting av FN-resolusjon 1325 i Sverige. I dette tilfellet har det betydning for effektivitet og progresjon. Fordi det ikke har vært noe annet parti enn Socialdemokraterna ved makten i perioden oppgaven tar for seg, er det vanskelig å måle betydningen av politisk ledelses interesse og engasjement. Ett aspekt som kan ha betydning i dette tilfellet er interessen til partier som representerer motpol til det sittende regjeringspartiet, for eksempel Moderaterna. Partiet har skilt seg ut ved å være det eneste ikke å ha vist noen interesse for resolusjonen (intervjuer).

Mulige hindringer i iverksettingen, vetopunktene til Pressman og Wildavsky, synes få. Årsaker til dette kan være at uklare punkter er blitt ryddet bort gjennom integrering av NGOene i iverksettingsarbeidet, gjennom involvering av forskning, og fordi dette ikke er et område som andre partier synes opptatt av. Ifølge informanter har ikke media vist noe engasjement for resolusjonen. Det ser av den grunn ut til at den svenske regjering har kunnet jobbe "uforstyrret" med resolusjonen i fravær av synlige kritikere.

Den svenske regjeringen anser forpliktelsene til FN-resolusjon 1325 som en del av en overordnet holdning til likestilling. Det kan tolkes som at iverksettingen ikke er helt ny for embetsverket og andre relevante instanser. Politikkområdet er kjent, og embetsverket vet at likestilling er viktig for regjeringen. Det å prioritere iverksetting som en del av resolusjonen kan av den grunn bli et naturlig valg. Et slikt

perspektiv kan falle inn under holdningen om at iverksettingen går bra fordi det ikke innebærer store endringer fra status quo politisk og holdningsmessig. Samtidig innebærer FN-resolusjonen forpliktelser på mange områder, slik at det kan være en utfordring å måle der det er vanskelig å iverksette, eventuelt der det innebærer store endringer fra status quo.

I den norske iverksettingen ble enkeltindividenes betydning drøftet med utgangspunkt i tidligere erfaringer med integrering av kvinneperspektivet i norske departementer. Det ble konstatert at ildsjeler er viktig og at norsk iverksetting av FN-resolusjon 1325 preges av enkeltindividenes engasjement. Den svenske iverksettingen virker i større grad å være forankret i en prinsipiell holdning jamfør bruk av ”jämställdhetsintegrering”, og at alle beslutninger i alle politikkområdene skal analyseres i et likestillingsperspektiv. Det vil si at likestillingspolitikken er mer integrert, og politisk styrt. Politikkens mål påvirker implementeringsprosessen, der klarhet og tydelighet betyr at politisk ledelse i større grad kan styre prosessen og oppnå målet om iverksetting (Mydske og Hjelle 2000: 81).

Det kan bety at Sverige i mindre grad enn Norge er avhengig av enkeltindivider for at likestilling skal iverksettes. Derimot synes den svenske iverksetting av FN resolusjonen å være preget av forankring i politisk ledelse. Intervjuer viser at det gis tydelige signaler om at embetsverket skal prioritere FN resolusjonen, så tydelige at enkelte informanter forteller om ”murring” i korridorene der noen mener at resolusjonen får mye oppmerksomhet. Klar og tydelig ledelse betyr her iverksetting av resolusjonen. Dette ble også kritisert av NGOere og enkelte forskere. Politisk ledelse ble ansett for å være i mindre grad åpne for NGOeres og enkelte forskeres innspill i for eksempel utviklingen av handlingsplan for FN resolusjonen. Her kan tydelig ledelse bli oppfattet som for sterk. På en annen side kan det bety at NGOere og forskere blir lyttet til, men ikke alltid får gjennomslag for sine synspunkter.

Representanter fra Statsministerens kontor (statsrådsberedningen) deltok i den interdepartementale arbeidsgruppen som jobbet med resolusjonen. Dette kan skyldes at Statsministerens kontor er større enn det tilsvarende norske, samt at det er vanlig at deres representanter deltar i utvalg. Det kan også bety at arbeidet med FN-

resolusjonen var en prioritert oppgave ved Statsministerens kontor. Ut ifra intervjuene synes det som om denne representasjonen kan tolkes på to måter, enten at det skyldtes enkeltindividers engasjement, eller at Statsministerens kontor var opptatt av temaet. For øvrig er det et inntrykk at politisk ledelse i departementene er en drivkraft i iverksettingen.

Den svenske iverksettingen i Forsvaret har blitt kritisert for å være for opptatt av tiltak som kan ”telles”. Det vil si at man konsentrerer seg om å sette i gang tiltak som handler om å få flere kvinner inn i forskjellige stillinger, og som er enkelt å telle. Det kan tolkes som en symbolpolitikk, tiltak som settes i gang fordi man vil at det skal synes, og at folk skal kunne tro at man er opptatt av emnet. En motsigelse mot dette er at det å ansette flere kvinner er en viktig del av både FN-resolusjonen og likestilling generelt. Dette gjelder spesielt i forhold til rekruttering av flere kvinner og i forhold til kvinners deltakelse i mannsdominerte arenaer. I tillegg kan en slik kritikk også være uttrykk for misnøye over noe som kan oppfattes som en sterk politisk ledelse i forhold til iverksettingen av FN-resolusjon 1325.

Van Meter og Van Horn representerer troen på at kontroll og planlegging hos politiske myndigheter er sentralt for iverksettingen. Nærhet til tiltaket er også viktig. Kanskje kan det være slik at politisk ledelse i Forsvarsdepartementet har større nærhet til FN-resolusjon 1325, enn det resten av organisasjonen har. Samtidig kan dette ha noe med kultur å gjøre. Med dette menes at selv om man kjenner til FN-resolusjonen, så kan manglende innsikt i innholdet tolkes feilaktig som et uttrykk for ”motstand” mot resolusjonen. Enkelte forskere hevder at det er sjelden man finner iverksettings-strukturer for ethvert politikkområde, nettverk av mennesker som er svært interessert i det emnet man skal iverksette. Dermed avhenger iverksettingen av de strukturer som allerede finnes, i dette tilfellet i byråkratiet og tilhørende organisasjoner til Forsvarsdepartementet.

En slik type iverksetting kan beskrives som ”interessegruppepolitikk”. Her forstås iverksetting som en forhandlingsprosess som påvirkes av forskjellige aktører i vedtaks- og iverksettingsfasen (Sæthren 1983: 16). Intervjuer viser en oppfatning om at politisk ledelse snakket mye om resolusjonen, og at ledelsen i Forsvaret visste om resolusjonen og ga uttrykk for at den var viktig.

Handlingsplanen viser at svenske myndigheter ønsker at iverksettingsprosessen skal være dynamisk. Det legges vekt på rapporteringer underveis og innspill fra organisasjoner. Slik sett kan iverksettingsprosessen ligne på Pressman og Wildavskys inndeling av en slik prosess i tre deler, med formulering, implementering og reformulering. Nå er handlingsplanen i skrivende stund svært ny, og ”reformulering” kan være vanskelig å avdekke på dette tidspunkt.

Det virker som om iverksettingen av FN-resolusjonen i Sverige er blitt effektiv fordi den er en del av et større mål, gjennom regjeringens likestillingsstrategi og plan for likestilling. Når likestilling er en del av regjeringens program, kan det bety at iverksettingen av FN-resolusjonen vil forløpe naturlig uten å bli møtt med store motforestillinger fra representanter fra embetsverk eller fra andre politikere. Det er som en informant uttalte, ”*hvilke andre resolusjoner feires det årlige bursdager for i Sverige?*” (intervju). Politisk vilje er her et kjennetegn for den svenske iverksettingen av FN resolusjon 1325.

7.2.2 Embetsverkets rolle i iverksettingen

Holdningen til de som står for den praktiske iverksettingen spiller en rolle i den beslutningsorienterte tilnærmingen, her embetsverket. Forstår de hensikten til det som skal iverksettes? Sluttes de entusiastisk opp om gjennomføringen? Det motsatte vil bety en treghet i iverksettingen. Erfaringer fra intervjuene gir et bilde av et embetsverk som slutter opp om den politiske ledelsen og deres ideer om iverksetting. Samtidig er det vanskelig å identifisere årsaken til dette, om det skyldes vane fordi iverksettingen skjer over lengre tid slik at den er integrert i systemet, eller om de eventuelt ikke ønsker å uttrykke noen mistro eller usikkerhet knyttet til iverksettingen. Et annet poeng er at likestilling som politikkområde, ut ifra daværende regjeringens overordnede politikkprogram, er ansett for å være naturlig og selvsagt. Det ser ut til at embetsverket ikke er til hindring for iverksettingen, men at de utad virker involvert og interessert. Det gjelder spesielt Utrikesdepartementet.

Et ytterligere poeng er at noen av informantene uttrykte en viss oppgitthet over at de syntes daværende politisk ledelse var for utålmodig og ønsket resultater fort. Dette medførte et press på embetsverket som noen ikke likte, fordi andre oppgaver ble skjøvet til side. En slik reaksjon kan for øvrig også være et uttrykk for at enkelte i embetsverket var uenige i fokuset på iverksetting av FN-resolusjonen. Andre informanter viste til viktigheten av å ha engasjerte politikere som ”motorer” i iverksettingen, og at dette var en forutsetning for å ha et kontinuerlig fokus på resolusjonen.

Tilgang på personell, samt ressurser til gjennomføring er andre sentrale momenter i den beslutningsorienterte tilnærmingen. Intervjuer viser noen funn som viser at dette var tilstede i den svenske iverksettingen: flere personer i hvert departement som jobbet med iverksettingen, jevnliges forskningsoppdrag og økonomiske støtte til NGOer (intervjuer). Svenske myndigheter var tilsynelatende svært opptatt av å vise at de tok initiativ internasjonalt for å realisere 1325. Det kan bety at iverksettingen av FN-resolusjon 1325 ikke gikk på bekostning av andre iverksettingsprosjekt eller ble viktigere enn andre og derav prioritert. Noen av informantene kom fra de mest involverte departementene, og FN-resolusjonen utgjorde en stor del av deres arbeidshverdag. Vilje, ressurser og engasjement, sammen med den overordnede holdningen til likestilling, kan ha gitt Sverige større rom for iverksetting.

Forsvarsdepartementet er sentralt i den svenske iverksettingen. Forsvaret er et område der man kunne anta at iverksetting av resolusjonen ”ville bety det motsatte av skrittvis endringer”, få størst motstand i iverksettingen på grunn av liten erfaring med FN-resolusjonens problemstillinger. Intervjuer viser delte oppfatninger om i hvor stor grad resolusjonen ble iverksatt. Fra forskerhold har det kommet kritikk som går ut på at Forsvaret i praksis ikke visste hva resolusjonen inneholdt, men at de nærmest har lært seg å si at den er viktig¹⁶. Dette er for øvrig også resultater av

¹⁶ Et eksempel på dette er Sophia Ivarsson, forsker ved Försvarshögskolan: Försvarsdepartementet (2004): *Genusperspektiv på fredsfrämjande innsatser*, Sophia Ivarsson, nr 12, Försvarsberedningen, 2004.

forskning som har kommet til etter initiativ og finansiering fra Forsvarsdepartementets politiske ledelse. Dette funnet fra forskerne kan beskrives som "vetopunkt" i den svenske iverksettingen, jamfør Pressman og Wildavsky. Mangelen på kunnskap om hva resolusjonen innebærer kan ha betydning for grad av iverksetting i Forsvarsdepartementets regi. En annen mulighet er at en slik forskningskritikk kan skyldes uklarhet i budskapet fra politisk ledelse vedrørende iverksetting av FN-resolusjon 1325. Samtidig viser empirien at den svenske Forsvarsministeren satset mye på konkrete tiltak som utdanning og skolering i betydningen av et kjønnsperspektiv. Dette er tiltak som det kanskje tar tid å måle effekten av. Imidlertid synes det som om forslagene ble godt mottatt av Forsvaret og at det ble sluttet opp om forslagene fra politisk ledelse.

Oppmerksomhet og trykk fra NGOene kan også utgjøre en av faktorene for at noe iverksettes. Empirien har vist at NGOene ønsket å få mer innflytelse og bli tatt mer med på råd. Samtidig ville ikke noen av NGOene klart seg uten offentlig økonomisk støtte. For øvrig var det også delte meninger blant NGOene om de hadde innflytelse eller ei. Organisasjonen Kvinna til Kvinna syntes de hadde god dialog og kontakt med myndighetene, og opplevde at de fikk gjennomslag for sine synspunkter. Det bekrefter intervjuer. Det synes som om denne organisasjonen fungerte som en støtte for prioritering av iverksetting av resolusjonen.

Representanter for embetsverket synes å være viktige medspillere for politisk ledelse i iverksetting av FN resolusjon 1325. Samtidig er det politisk ledelse som "leder" an og legger forholdene til rette gjennom en overordnet holdning til likestilling.

7.3 Den prosessorienterte tilnærmingen

Her tas det utgangspunkt i de empiriske funn i kapittel fem som analyseres i lys av den prosessorienterte tilnærmingen.

7.3.1 Enkeltindividers og embetsverkets rolle

Embetsverket spiller en rolle i begge tilnærmingene, forskjellen er at den prosessorienterte tilnærmingen ikke legger vekt på et skille mellom embetsverk og politisk ledelse, men et samspill. I tillegg har embetsverket en mer sentral rolle i iverksettingen.

Den prosessorienterte tilnærmingen legger vekt på iverksettingsstrukturer, dvs. aktører fra byråkratiet og organisasjoner som knyttes sammen på grunn av deres interesse for tiltak. Ifølge Hjern er dette spontane relasjoner. Generelt kan det hevdes at miljøer som jobber med likestilling i stor grad er små, og derfor lett gjenkjennende. Det gjelder også den svenske iverksettingen, der intervjuer bekrefter at de fleste som arbeider med resolusjonen kjenner hverandre. NGOene som jobber med resolusjonen får økonomisk støtte av myndighetene. Dermed kan det være at relasjonene ikke er så spontane likevel, men en del av systemet for iversksetting. Samtidig kan dette være et eksempel på et slags avhengighetsforhold, som kan resultere i mindre kritikk av regjeringen fordi man er med på iverksettingen, samt får dette arbeidet finansiert. Det har ikke kommet fram av intervjuene, slik sett kan det tyde på at det ikke er en problemstilling. Likevel tas det med som en problemstilling fordi det er lite trolig at NGOene ville ha innrømmet dette.

Den prosessorienterte tilnærmingen er mer atferdsorientert enn den beslutningsorienterte. Dette betyr at enkeltindividene og atferden til den enkelte har mer betydning for iverksettingsprosessen. Enkelte individer i disse miljøene har gjort seg bemerket gjennom engasjement og interesse. Empirien og intervjuene viser at det kjennetegner enkelte i politisk ledelse, i embetsverket, blant NGOene og blant forskerne. Ut ifra intervjuene virket det som om de fleste informantene visste hvem den enkelte var, som følge av ett lite miljø blant dem som var opptatt av FN-

resolusjonen. En annet inntrykk var at deres rolle ble oppfattet som ”drivende” for iverksetting av resolusjonen. Noen informanter framhevet forsvarsministeren og at hennes rolle som pådriver for iverksettingen var viktig for iverksettingsprosessen i Forsvaret og i departementet. Det ble uttalt at hennes engasjement var avgjørende for iverksetting i Forsvaret.

Dette gjaldt også enkeltpersoner i embetsverket i Utenriksdepartementet. Det ble ingen framdrift i iverksettingen uten disse. Noen ble framhevet på bakgrunn av sine erfaringer internasjonalt og at uansett politisk ledelses engasjement, så hadde ikke iverksettingen klart seg uten deres opptatthet av resolusjonen. Et slikt engasjement var smittende for andre i embetsverket og vanskelig å overse.

Forskere kan også spille en sentral rolle i iverksettingen gjennom sin forskning, og som meningsbærer. Et eksempel på dette er forskeren Sofia Ivarsson ved Försvarshögskolan. Det er et inntrykk at hun i kraft av sin stilling har blitt en viktig meningsbærer og bidragsyter med synspunkter om politisk ledelses iverksetting. Det kan stilles spørsmålsteget ved om hun får mer oppmerksomhet og troverdighet i sitt syn i kraft av sin stilling som forsker, og at hennes meninger derfor blir lettere akseptert. Hennes syn på at politisk ledelse i Försvarsdepartementet for opptatt av å telle hoder i iverksettingen av FN-resolusjon 1325 kan være en illustrasjon på dette, fordi hun har fått mye oppmerksomhet for et syn som i praksis utgjør kjernen i det meste likestillingsarbeid: å påse at flere kvinner blir utnevnt som ledere eller i stillinger, tall er viktig.

Den svenske iverksettingen synes å være preget av engasjerte representanter for NGOer, embetsverk, samt forskere. Alle er pådrivere, men grunnlaget for rom iverksetting legges av politisk ledelse.

7.3.2 Iverksetting som vekselvirkning

Den såkalte svenske modellen for iverksetting av FN-resolusjon 1325, det vil si samspillet mellom forskning (forskere), NGOer, embetsverk og politikere, synes å

bidra til en vekselvirkning der erfaringer og oppmerksomhet underveis blir brukt til å iverksette FN-resolusjonen.

Forskning om iverksetting av 1325 synes å være et hyppig brukt virkemiddel for iverksetting av svenske myndigheter. Richard Elmores vekt på iverksetting som læring underveis kan falle inn under dette. Dette handler om en av hovedpunktene i den prosessorienterte tilnæringsen: Iverksettingen er en prosess som preges av utredning, beslutning, gjennomføring og evaluering (Kjellberg og Reitan 1997: 161) Erfaringer en gjør underveis blir viktig. Forskning gir viktig kunnskap om hva andre land har gjort, jamfør kunnskapen innhentet av Sverige om Storbritannia og Nederland. Dette kan ses på som et uttrykk for at iverksettingen ses på som en læringsprosess, i henhold til den prosessorienterte tilnæringsen til Richard Elmore. Handlingsplan for resolusjon 1325 er basert på innspill og evalueringer underveis, en vekselvirkning i iverksettingen.

Vi har også tidligere sett at NGOene hadde ulike oppfatninger om sin egen innflytelse overfor embetsverket og politisk ledelse. Noen mente at de hadde påvirkning og kjente igjen sine forslag i blant annet handlingsplanen for FN-resolusjonen. Dette kan være uttrykk for en vekselvirkning mellom erfaringer underveis og synlig innflytelse.

Videre kan det interdepartementale utvalget som ble satt ned i 2004 i forkant av handlingsplanen, også være et uttrykk for at man ønsket å lære av erfaringer underveis og innspill fra relevante miljøer. Noen av informantene mente at politisk ledelse i stor grad drev iverksettingen selv, og at det var ønskelig med mer åpenhet og gjennomslag for NGOene i iverksettingen. Iverksetting av FN-resolusjonen var i hovedsak basert på embetsverk og politisk ledelse, og at forhandlinger og kompromissløsninger tilsynelatende lå hos politisk ledelse, og ikke mellom NGOene, forskerne, og politisk ledelse.

Vekselvirkning synes ikke å være en faktor som preger den svenske iverksettingen av FN resolusjon 1325. Til forskjell fra Norge har de vært styrt av det samme politiske partiet, med det lik prioritering av resolusjonen i perioden som oppgaven tar for seg.

7.3.3 Innflytelse fra NGOer

På bakgrunn av de oppgaver for eksempel Organisation 1325 får økonomisk støtte til¹⁷ kan det hevdes at iverksettingen av FN-resolusjon 1325 bærer preg av en integrert innsats og samarbeid mellom myndigheter og NGOer. Intervjuer med NGOer bekrefter at en del av Sveriges arbeid med FN-resolusjon 1325 skjer gjennom støtte til NGOer som jobber med FN-resolusjon 1325, som for eksempel Kvinna til Kvinna og Organisation 1325, samt at mye av arbeidet også skjer innad hos myndighetene (Zillen, 2006).

Den svenske oppfølgingen av FN-resolusjon 1325 er kjennetegnet av at NGOer spiller en rolle som bidragsyter og ”vaktbikkje” overfor svenske myndigheter. Mazman og Sabatier i den beslutningsorienterte tilnærmingen framhever oppmerksomhet fra relevante interessegrupper som en mulig faktor som kan påvirke iverksettingen. NGOene kan gjennom aktiviteter og støtte til resolusjonen bidra til å støtte iverksetting. Susan Barrett, som hører inn under den prosessorienterte tilnærmingen, mener at iverksetting handler om verdivalg som er under påvirkning fra mange ulike grupper, deriblant NGOer. Det virker også som om det er flere NGOer i Sverige enn Norge som er opptatt av resolusjonen.

Vi har tidligere drøftet den beslutningsorienterte tilnærmingens fokus på iverksetternes vilje når det gjelder iverksetting. Den hierarkiske strukturen er en forutsetning for at noe skal iverksettes. Den svenske regjeringens handlingsplan for 1325, samt diverse taler og andre innlegg, kan gi et bilde av hvor viktig regjeringen synes FN-resolusjonen er. Det finnes mye data i form av offentlige dokumenter som illustrerer dette. Av den grunn kan man anta at den svenske regjering er drivende for resolusjonens iverksetting. Samtidig er dette ikke et entydig bilde. NGOene er en integrert del av den svenske iverksettingen og utøver dermed påvirkning. I tillegg har politisk ledelse i Sverige lagt vekt på å lære av andre land, det vil si erfaringer har betydning for videre iverksetting.

¹⁷ Eksempler på oppgaver som denne organisasjonen utfører, er opplæring i FN-resolusjon 1325, som opplæring av ”fredsagenter”, agenter for FN-resolusjonen i lokalsamfunnet. I tillegg til generell informasjons- og debattvirksomhet knyttet til resolusjonen.

Den prosessorienterte tilnærmingen vektlegger rollen til de som er nærmest iverksettingen, det "nederste" leddet, derav navnet "nedenfra og opp"-tilnærmingen. Erfaringene til de som skal implementere er viktige og danner utgangspunkt for rammen til iverksettingen, det vil si der aktørene inngår kompromisser og finner nye interesser. Gjennomføringsprosessen kjennetegnes av en konfrontasjon mellom ulike interesser og verdier. Det kan tenkes at NGOene og deres kontakt med iverksetterne av den grunn påvirker iverksettingen mer enn det den beslutningsorienterte tilnærmingen gir rom for.

Vi har tidligere sett at enkeltindivider kan bety en del for iverksettingen av FN-resolusjonen i Sverige, og en videreføring av dette er at kombinasjonen NGOer og enkeltindivider i embetsverket kan ha innflytelse på iverksettingen som ikke er lett å måle eller å se. NGOene er sterke og blir anerkjent av politisk ledelse I Sverige gjennom blant annet å få økonomisk støtte men også ved å utføre en del av iverksettingen av resolusjonen som kurs og opplæring i deler av den.

7.3.4 Oppsummering

Den internasjonale NGOen "The NGO Working Group on women, Peace and Security" har påpekt at iverksetting av FN-resolusjon 1325 i et land er avhengig av hvem som er med i å utforme forslagene til iverksetting. Desto bredere sammensatt de er, desto større er mulighetene for få til en fruktbar iverksetting (The NGO Working Group on Women, Peace and Security 2005:52).

Den svenske regjeringen profilerer likestilling som et politikkområde som er viktig. Dette kan illustreres gjennom "jämställdhetsstrategien", og gjennom strategi dokumentet for likestilling "Jämmt och ständigt". Regjeringen har tatt initiativ både nasjonalt og internasjonalt for å iverksette FN-resolusjonen. Følgende sitat kan illustrere det svenske likestillingsengasjementet:

"Ett land som Sverige som är känt för sin progressiva jämställdhetspolitik har även mycket att förlora på ett dåligt uppförande av trupper eller dårlig genomförd policy inom jämställdhetsområdet, men även mycket kunnskap att använda sig av för att

komma tillrätta med problem och positivt bidra inom genusområdet” (Försvarsdepartementet 2004: 19).

Sverige bruker blant annet forskning som grunnlag for iverksetting. Dette er et kjennetegn for den svenske iverksettingen. Et eksempel er handlingsplanen for FN-resolusjon 1325. Deres iverksetting kan derfor karakteriseres som en vekselvirkning mellom utredninger, beslutninger, gjennomføring og evaluering. Erfaringer underveis er av sentral betydning.

NGOer har blitt benyttet til å forankre resolusjonen og til å iverksette. Enkeltindivider i embetsverket og deres interesse for FN-resolusjonen synes også å være av betydning for iverksettingen. Medlemmer av den svenske regjeringen, som for eksempel Forsvarsministeren, leder an iverksetting av resolusjonen. Funn fra intervjuene påpeker at politisk engasjement fra regjeringen var en forutsetning for å kunne sette i gang tiltak.

8. Sammenligning av den norske og svenske handlingsplanen for iverksetting av FN-resolusjon 1325.

8.1 Handlingsplanenes betydning

Handlingsplanene er det tydeligste tegnet på implementering av FN-resolusjon 1325. En sammenligning av Norge og Sveriges handlingsplaner kan gi en illustrasjon på likheter og ulikheter i iverksetting av resolusjonen.

8.1.1 Tidspunkt

Begge handlingsplanene ble ferdigstilt og offentliggjort med få måneders mellomrom. Den norske handlingsplanen ble offentliggjort 8. mars 2006. Den norske offentliggjøringen ble markert på den internasjonale kvinnedagen. Dette kan tolkes som en symbolsk handling av regjeringen. Harald Sætren framhever symbolpolitikk som en av tre perspektiver som kan påvirke iverksetting. Her er iverksettingsaktørene mest opptatt av publikum og mindre av innhold. Enkelte av informantene nevnte lanseringsdagen som ett poeng, fordi vedkommende mente at det var behov for å bruke mer tid på utarbeidelse, mens det fra politisk ledelse ble satt frist slik at lanseringen kunne skje 8.mars. Handlingsplanen ble altså utarbeidet på kort tid. Stoltenberg 2- regjeringen hadde et iverksetningsgrunnlag for FN-resolusjonen i regjerings-erklæringen.

8.1.2 Beskrivelse av handlingsplanene

Innholdet i den norske og den svenske handlingsplanen for FN-resolusjon 1325 er tidligere blitt presentert. Begge landene er opptatt av FN, og begge landene blir framhevet som eksempler til etterfølgelse i sitt arbeid med iverksetting av FN-

resolusjon 1325. I tillegg samarbeidet de med NGOer. Nedenfor gis det en presentasjon av likheter og ulikheter.

De to handlingsplanene har mye til felles, med lik utforming og fokus og innhold. Det nordiske samarbeidet synliggjøres, samt samarbeidet i vennegruppen ”Friends of 1325”. Behov for trening og opplæring i resolusjonen er framhevet hos begge, i tillegg til en holdning om at handlingsplanene ikke er fasttømret, men er mulige å endre på bakgrunn av erfaringer underveis.

Den norske handlingsplanen er et resultat av samarbeid med flere aktører (Støre 2006a). Forskere ved Institutt for fredsforskning (Prio), Helga Hernes og Torunn Tryggestad, fikk i oppgave av Utenriksdepartementet å utarbeide forslag til handlingsplan i samarbeid med embetsverket i de berørte departementer.

Arbeidet med den svenske handlingsplanen ble også utformet med bakgrunn i embetsverket, av forskere, og med forskning som underlagsmateriale, eksempelvis Gunilla Vriedstam sin forskning om Nederlands, Storbritannia og Canadas erfaringer med iverksetting av FN-resolusjon 1325. Dette startet i 2004.

Både den svenske og norske handlingsplanen for FN-resolusjon 1325 framhever lokale kvinneorganisasjoners rolle og hvor viktig det er at disse tas med i fredsoperasjoner.

Hovedforskjellen i utarbeidelse er at den norske handlingsplanen ble utformet på kortere tid. Den svenske handlingsplanen ble utarbeidet over lengre tid, der arbeidet startet i 2004, og med mer deltakelse fra NGOer. Arbeidet med den norske handlingsplanen kan hevdes å ha startet på samme tidspunkt, men at det ikke ble fulgt opp før regjeringen Stoltenberg 2 tok over (Utenriksdepartementet 2004: 9). I begge tilfeller ble sammenligning med andre land tatt hensyn til i arbeidet. Den norske utarbeidelsen kan forklares med regjeringsskifte, og at den nye regjering hadde større fokus på iverksetting av 1325. Begge har hatt utvalgte departementer ”i ryggen”, som og er til dels de samme. I Sverige har næringsdepartementet som likestillingsansvarlig, vært involvert.

Begge handlingsplanene fokuserer både på det internasjonale, nasjonale og regionale nivået. Den svenske handlingsplanen inneholder en klar tredeling av nivåer, nasjonalt, regionalt og globalt, med etterfølgende tiltak. Den norske handlingsplanen

er delt inn i tre tematiske områder: internasjonal innsats og fredsoperasjoner, konfliktforebygging fredsmekling og fredsbygging, og beskyttelse og menneskerettigheter. Deretter blir tiltakene representert i tre nivåer nasjonalt, bilateralt, og multilateralt. Handlingsplanene har også felles fokus på internasjonale organisasjoner som OSSE, EU, og FN. Norge har i tillegg oppmerksomhet rettet mot Nato.

Det overordnede målet med handlingsplanene er ganske likt. Begge framhever målet om å øke kvinners deltakelse, makt, sikkerhet og innflytelse. Norge skal etablere et samarbeidsorgan bestående av det interdepartementale samarbeidsorganet, berørte direktorater, relevante forskningsmiljøer og frivillige organisasjoner. Det skal møte to ganger årlig. I Sverige skal den interdepartementale arbeidsgruppen samordne regjeringens arbeid for å gjennomføre handlingsplanen. De skal også etablere en gruppe, en 1325-delegasjon, som skal møtes hvert halvår og ledes av Utenriksdepartementet.

Den svenske handlingsplanen vektlegger at man ønsker å forsterke samarbeidet med forskningsinstitusjoner. Den norske handlingsplanen har med seg at departementene vil styrke sitt samarbeid med forskningsmiljøer som arbeider med kvinners menneskerettigheter. Den oppfordrer også forskningsmiljøer å prioritere kjønnsperspektiv i sine programmer og prosjekter (Utenriksdepartementet 2006: 8-19).

Når det gjelder reaksjoner på planene, så har begge fått positiv omtale. Den norske NGOen IKFF har uttrykt at de er svært fornøyd. De begrunner dette med at myndighetene ansvarliggjør seg selv, at handlingsplanen favner vidt når det gjelder måloppnåelse, at den favner mange parter, og at den muliggjør samarbeid mellom politikere, embetsverk, forskning og NGOer (Forum Norge 2006). Det framheves som problematisk at virkemidler for å nå målene er lite konkretisert. Tidligere virkemidler som Norge har brukt nasjonalt for å oppnå likestilling, som kvotering og øremerking hevdes utelatt (ibid: 3). Følgende sitat beskriver dette: ” *Det er etter min mening pinlig at et land som Norge som har så lang erfaring med kvotering i politikk, styrer, råd og utvalg, og nå sist allmennaksjeselskapenes styrer, er så lite kravstore i forhold til land som Norge bistår i freds- og utviklingsarbeidet. Norge bør ha*

kjønnskvoteringsregler med i sitt internasjonale arbeid, vi vet det virker”(Ibid: 4). Samtidig har Forsvarsminister Anne- Grethe Strøm- Erichsen uttalt at hun ønsker å ta i bruk moderat kjønnskvotering. Det henvises til at Norge holder seminarer for internasjonale fredsmeglere hvert år, men at det sjelden er kvinner med her, og at Norge bør gjøre noe med dette (Ibid: 4).

Det er tilsvarende kritikk og ros fra svenske NGOer til regjeringens handlingsplan. Det savnes konkrete forslag på hvordan tiltakene i handlingsplanen skal oppnås, og det savnes møteplasser for myndigheter og NGOer, slik at NGOene kan bli tatt mer med på råd. I tillegg etterlyses det konkrete forslag, det vil si summer og formål, for å finansiere planen. (Intervju).

Det er et inntrykk at Sverige i større grad enn Norge bruker forskning som virkemiddel for gjennomføring av FN-resolusjonen. Enkelte norske informanter framhevet at det fremdeles var vanskelig å få økonomisk støtte til forskningsprosjekter som handlet om FN-resolusjon 1325. Det ble pekt spesielt på Forskningsrådet og dets forskningsprogrammer, ”*..programmene må ikke være tvangstrøyer*” (intervju). Det var et inntrykk at forskningsprogrammene hindret at FN-resolusjon 1325 kunne bli en problemstilling.

Det har tidligere blitt nevnt at den norske handlingsplanen inneholder en forpliktelse for NGOer som ønsker økonomisk støtte, de må vise til hvordan de integrerer FN-resolusjonen i sitt arbeid.

8.1.3 Handlingsplanen sett i lys av iverksettingsperspektivene

Det har tidligere blitt nevnt at handlingsplanene for iverksetting av FN-resolusjonen til Norge og Sverige har mange likhetstrekk.

Begge land startet sitt arbeid med handlingsplanen for FN-resolusjonen i 2004. Hovedforskjellen er at Sverige initierte flere tiltak, mens den politiske ledelse i Norge satte det som mål at man skulle lage en plan for iverksetting av resolusjonen. (sett inn kilde).

Et tydelig skille mellom Norge og Sverige er økonomisk støtte til NGOer som en del av iverksettingen av FN-resolusjonen. I Sverige gjelder dette NGOen ”*Operation 1325*”. Et inntrykk er at organisasjonen ved hjelp av statsstøtte bidrar til å fremme oppmerksomhet og mulig iverksetting av resolusjonen, og dermed hjelper myndighetene med iverksettingen. Et eksempel på dette er utdanningen ”*kvinnor som fredsagenter*”. Operation 1325 har lagd en bok og arrangerer studieringer og undervisning med temaene FN-resolusjon 1325, kommunikasjon, konfliktanalyse, og mekling og ikkevold. Målet er å få flere kvinner med ulike nasjonaliteter, til å samarbeide, og til å skape fred. Av den grunn kan det hevdes at Sverige i større grad bruker NGOene i iverksettingsøyemed. Det synes som om integrering av NGOer og forskere i iverksettingsarbeidet utgjør en forskjell mellom landenes iverksetting.

En mulig forklaringsfaktor er at Sverige i større grad preges av å ha hatt regjeringer som har satt likestilling høyt på den politiske dagsordenen over lenger tid enn i Norge. Dette kan ha utgjort en fordel for iverksettingen i Sverige, fordi en slik holdning til likestilling hos politisk ledelse kan gi gjennomslag for behovet for å iverksette resolusjonen.

Et hovedinntrykk med bakgrunn i intervjuer med begge organisasjonene, Operation 1325 og Kvinna til Kvinna, er at den svenske modellen for samarbeid er av eldre årgang og består av flere aktiviteter, som å det å arrangere møter, seminarer og utsendelse av informasjon en gang i måneden. Den norske iverksettingen virker mer på ”begynnerstadiet”, der målet kan være å følge Sveriges eksempel (intervjuer). Samtidig ligner den norske gjennomføringen under regjeringen Stoltenberg 2 på den svenske. En forklaring på dette kan være at Sverige har hatt en større oppmerksomhet om resolusjonen over lengre tid enn det Norge har hatt. Tar vi med teorigrunnlaget til denne oppgaven kan årsaken være at politisk ledelse i Sverige har vært mer villige til å gi økonomisk støtte og vært mer opptatt av resolusjonen enn de norske. Med andre ord kan den beslutningsorienterte tilnærmingen gi en mulig forklaring på de svenske NGOers rolle i iverksettingen av FN-resolusjon 1325.

Et annet interessant eksempel i denne sammenheng er at den norske NGOen IKFF fikk avslag på sin søknad til Utenriksdepartementet om økonomisk støtte til å oversette resolusjonen. Litt senere fikk de tilslag til å gjøre dette (intervju). Dette kan

være en illustrasjon på i hvor stor grad daværende regjeringer var interessert i resolusjonen, og i hvor stor grad man ønsket å benytte seg av NGOene. En videreføring av dette er et funn fra intervjuene, der enkelte av informantene fra embetsverket savnet et bredere engasjement fra NGOene utover å søke om penger, for å iverksette resolusjonen. Det kom ikke fram av de svenske intervjuene.

I den beslutningsorienterte tilnærmingen er interesse for resolusjonen fra politisk ledelse avgjørende for iverksettingen. I Norge er den varierende avhengig av regjering, i Sverige har den vært mer stabil i form av interesse for resolusjonen over lenger tid. NGOene virker mer også integrert i den svenske iverksettingen. I begge land har den politiske ledelses interesse for resolusjonen vært avgjørende for iverksettingen.

Et av Sveriges satsingsområder i FN-resolusjon 1325 er å få flere kvinner inn i fredsbevarende styrker, og støtte til Operation 1325. Deres arbeid med utdanningen ”kvinnor som fredsagenter” er et ledd i å nå målet om flere kvinner i styrkene. Intervjuer med både forskere og politisk valgte i regjeringen, viser at det var viktig (intervjuer).

8.2 Oppsummering

Norge og Sverige blir ofte omtalt som to ganske like land. Norge har hatt tre regjeringer i den perioden som måles, med fokus på to i denne oppgaven, mens Sverige har hatt en. Det er en forklaringsfaktor for begge lands iverksetting, der engasjement og interesse for FN-resolusjonen fra politisk ledelse er avgjørende. Den norske iverksettingen bærer preg av at den settes mer på dagsordenen av regjeringen Stoltenberg 2. Embetsverket har en sentral rolle i utformingen av tiltak. Det samme funnet gjelder Sverige. Den svenske og norske iverksettingen blir mer lik under regjeringen Stoltenberg 2. Det kan skyldes det felles politiske sosialdemokratiske grunnlaget, og synet på likestilling.

Sverige har begrunnet sin iverksetting med strategien for likestilling i alt arbeid, ”jämställdhetsintegrering”, mens Norge fikk dette i tydeligere grad med regjeringen

Stoltenberg 2. Begge regjeringer har begrunnet sin handlingsplan med det overordnede fokuset på likestilling.

Handlingsplanene er like i innhold og oppbygning og har fått svært like reaksjoner fra NGOer, både når det gjelder kritikk og ros. Et av fellestrekkene er at de har samme inndeling i tre nivåer, nasjonal, internasjonalt og innad i FN.

9. Konklusjoner:

9.1 Oppsummering av oppgaven

Denne oppgaven ser på hvordan Norge og Sverige har oppfylt sine forpliktelser med iverksetting av FN-resolusjon 1325 om kvinner i krig og konflikt. De teoretiske tilnærmingene innen iverksettingsteori, den beslutningsorienterte og den prosessorienterte, er blitt brukt som verktøy for å forstå iverksettingen av FN-resolusjon 1325 i de to landene, for så å kunne si noe om integrering av likestillingspolitiske problemstillinger i norsk og svensk utenrikspolitikk.

9.1.1 Tilnærmingenes forklaringskraft på iverksettingsprosessen

De teoretiske tilnærmingene i denne oppgaven er komplimenterende, og ikke konkurrerende. Dette for å kunne forklare og belyse ulike sider ved iverksettingsprosessen og gi en bredere forståelse av den. En videreføring av dette er å konkludere på hvilke områder tilnærmingene belyste eller ikke belyste iverksettingsprosessene gjennom de framsatte arbeidshypotesene. Forventningene til hver tilnærming har vært brukt som et hjelpemiddel i å avdekke de mest sentrale variablene. Deretter har problemstillingen blitt besvart på bakgrunn av disse funnene.

Den beslutningsorienterte tilnærmingen har en hierarkisk tilnærming til gjennomføring, og det skilles mellom politisk ledelse og embetsverk. En forutsetning for iverksetting er politisk ledelses vilje og kontroll, og tilgang på ressurser. Politisk ledelse legger føringer på prosessen. Målet er å gi et bidrag til hva som kan føre til en mest mulig effektiv iverksetting fra et vedtak til implementering. Klarhet og entydighet i det som skal gjennomføres er viktig. Desto mindre endringer fra status quo, desto større mulighet for iverksetting.

Hovedelementer i den prosessorienterte tilnærmingen er de uformelle aspekter ved iverksetting, skille mellom politisk ledelse og embetsverk oppfattes som kunstig.

Iverksettingsprosessen preges av stadig vekselvirkning mellom erfaringer i iverksettingen, samt at tilpasning mellom forhandlinger og kompromissløsninger. Begge tilnæringer legger vekt på embetsverkets rolle i prosessen.

Den røde tråden i denne oppgaven har vært de framsatte arbeidshypoteser om hva som har preget iverksettingen av FN-resolusjonen i Norge og Sverige: Likestilling i norsk og svensk utenrikspolitikk er avhengig av politisk vilje, av personlig engasjement, og av samspill mellom aktører fra ulike nivåer, mellom politisk ledelse og embetsverket. Tilgang på NGOer er viktig for å øke omfanget av likestilling i norsk og svensk utenrikspolitikk.

9.1.2 Norge

Fokuset har vært på regjeringene Bondevik 2 og Stoltenberg 2. Regjeringen Stoltenberg 2 preget iverksettingen ved å sette den høyere på den politiske dagsordenen med grunnlag i Soria Moria, regjeringserklæringen. Her er likestilling og kvinneperspektiv like viktig internasjonalt og nasjonalt. Det er i tillegg blitt lagd en handlingsplan for FN-resolusjonen, gitt økt økonomisk støtte til iverksetting og regjeringen har lansert en egen kvinnestrategi for utviklingspolitikken. Den kom på slutten av denne oppgavens ferdigstillelse, derfor ble den ikke tatt med som en del av empiri og analyse. Flere personer er ansatt i Utenriksdepartementet for å arbeide med handlingsplanen for FN-resolusjon 1325.

Ser man på den norske iverksettingen under ett er den mer preget av den prosessorienterte tilnærmingen. Iverksettingen av FN-resolusjonen formes av et samspill mellom embetsverk, NGOer, og politisk ledelse. Embetsverket i Utenriksdepartementet er meget klar over FN-resolusjonens betydning, og venter på at en ny regjering skal overta for å iverksette FN-resolusjonen. Regjeringserklæringen Soria Moria åpner dørene for prioritering av FN-resolusjonen. Om man vurderer gjennomføringen av FN-resolusjonen hos regjeringen Stoltenberg 2 alene, er den i tråd med den beslutningsorienterte tilnærmingens tro på politisk ledelses engasjement og prioritering av finansielle ressurser som forutsetning for iverksetting. Forpliktelse

er også en sentral variabel, og det kan illustreres gjennom handlingsplanen for FN-resolusjonen. Handlingsplanen virker forpliktende overfor NGOene, der økonomisk støtte kun gis om de iverksetter FN-resolusjonen. I tillegg plasserer den ansvar for det enkelte tiltak.

Iverksetting under Bondevik 2 regjeringen kjennetegnes av lite engasjement for FN-resolusjonen. Intervjuer viser at embetsverket i Bondevik 2 regjeringen var opptatt av resolusjonen. Det er et inntrykk at det var embetsverket som i stor grad tok initiativ til aktivitetene knyttet til FN-resolusjonen, med god hjelp av NGOer. Den prosessorienterte tilnærmingens vekt på de uformelle prosesser, utvisking av skillet mellom politisk ledelse og embetsverk, viser at embetsverket setter iverksetting på dagsorden.

Den prosessorienterte tilnærmingens utgangspunkt i enkeltindividenes rolle og deres atferd, og de formelle og uformelle prosesser, gir et godt redskap til å forstå hvorfor Norges iverksetting av FN-resolusjon 1325 er slik den er i dag. Her ser man betydningen av enkeltindivider som drivkraft i Utenriksdepartementets embetsverk, i politisk ledelse og blant NGOene.

9.1.3 Sverige

Iverksettingen ble studert i en periode med en regjering. Politisk ledelse har en høy likestillingspolitisk profil. Intervjuer og innsamlet data gir et bilde av en regjering som er opptatt av resolusjonen, som fremmer forslag og er aktive i de internasjonale organisasjoner landet er medlem av. Embetsverket synes å være aktive deltakere i iverksettingen og NGOer og forskere blir involvert i arbeidet. Likevel ser det ut som at de svenske NGOene i større grad blir integrert i gjennomføringen av resolusjonen enn de norske NGOene. Den beslutningsorienterte tilnærmingens vekt på politisk ledelses vilje, samt betydningen av forpliktelse og lederskap, gir et bilde av den svenske iverksettingen av FN-resolusjon 1325. Opplæring i resolusjonens innhold er et kjennetegn ved den svenske implementeringen.

I innledningen ble en mulig forskjell mellom Norge og Sverige i holdning til likestilling nevnt. I Sverige har kvinne- og likestillingsspørsmål i stor grad vært høyt oppe på den politiske dagsordenen over lang tid, uavhengig av regjering. I tillegg synes det å være en sterkere tradisjon for svenske kvinner å engasjere seg i aksjonsorienterte former for deltakelse, som underskriftsaksjoner og demonstrasjoner (Bergquist 1999: 61). Årsaken til at det sistnevnte blir framhevet, er at NGOene som arbeider med iverksetting av FN-resolusjon 1325 synes å være flere og mer involvert i myndighetenes arbeid enn i Norge.

Det ville vært svært interessant å se om skifte av regjering i Sverige har hatt noen betydning for oppfølgingen av FN-resolusjonen. Det lot seg ikke gjøre innenfor tidsrammen til oppgaven.

9.2 Avsluttende betraktninger

”Jämställdhet är inte ett område vi kan bli färdiga med, utan ett mål vi måste sträva mot at uppnå” (Försvarsdepartementet 2004). Dette illustrerer utfordringen med likestilling som politikkområde, også i utenrikspolitikken slik den svenske regjeringen så det.

Norge og Sverige er små land som skiller seg ut blant andre når det gjelder iverksetting av FN-resolusjon 1325. Et eksempel på dette er handlingsplanen for FN-resolusjonen, og bruk av som virkemiddel for videre iverksetting. Handlingsplanene er dynamiske med evalueringer underveis. Kombineres dette med at begge land er blant de største økonomiske bidragsyterne i FN, kan det hevdes at de har makt til å gjennomføre det de ønsker.

Likestilling er et vanskelig spørsmål i mange land, og FN-resolusjon 1325 kan innebære store endringer for mange. Det finnes land som synes den er kontroversiell i innhold og som av den grunn ikke har kommet så langt i iverksettingen. Norge og Sverige har kommet langt.

De forskjellige funnene omtalt i tidligere kapitler, gir et inntrykk av at likestilling kommer på den politiske dagsordenen avhengig av ulike faktorer: Politisk

ledelses vilje interesse og kunnskap, NGOers påtrykk, samt et forskermiljø som kan gi relevante innspill. Innsats for likestillingspolitiske saker i utenrikspolitikken er ad hoc preget. Bakgrunnen for det er muligens at likestilling som område i utenrikspolitikken fremdeles er ”ny”.

Implementering av likestilling er avhengig av et samspill mellom flere aktører, enkeltindividers interesse og makt. Den indiske forfatteren Deviaki Jain har studert hvordan kvinnespørsmål har vært drevet fram, og hun nevner da et partnerskap mellom tre aktører; en internasjonal kvinnebevegelse, makthavere i nasjonale regjeringer og styrende organer, og kvinneenheter i FN systemet.

Konklusjonen er at den norske iverksettingen tok fart under regjeringen Stoltenberg 2, gjennom virkemidler som overordnet fokus på likestilling, egen handlingsplan, som en del av egen budsjettpost, flere ansvarlige i Utenriksdepartementets embetsverk, og flere representanter fra politisk ledelse som prioriterer resolusjonen. Når det gjelder Sverige, synes det som om den svenske iverksettingen bærer preg av at likestillingen er et høyt prioritert område i politikken generelt sett og over lengre tid i. Politisk ledelse i Sverige ”driver” iverksettingen i et samspill med NGOer og forskere.

Å integrere likestillingspolitiske problemstillinger i utenrikspolitikken handler derfor om vilje, ressurser, stilling og verdigrunnlag, over lengre tid. Fremst av alt handler det om politisk vilje, da regjeringene spesielt har en nøkkelrolle i iverksettingen.

Vedlegg 1

Litteraturliste:

Andersen, Ib (1990): *Valg av organisations-sosiologiske metoder*. København: Samfundslitteratur

Barett, Susan og Fudge, Colin (1981): *Policy and action: essays on the implementation of public policy*, London: Methuen.

Barrett, Susan og Hill Michael (1984): *Policy, Bargaining and structure in implementation Theory: Towards an integrated perspective*, i *Policy and politics* Vol. 12 No. 3

Bergquist, Christina m.fl. (1999): *Likestilte demokratier, kjønn og politikk i Norden*, Oslo: Universitetsforlaget, Nordisk Ministerråd

Fermann, Gunnar (1995): *FN mellom gamle visjoner og nye realiteter; FN i norsk utenrikspolitikk etter den kalde krigen*, Rapport, Universitetet i Trondheim, Senter for Utvikling og miljø nr 7/95 (Dragvoll-SMU)

Goldstein, Joshua S, og Pevehouse, Jon C (2007): *International relations, 2006-2007 edition*, Pearson Longman, 2007

Hellevik, Ottar (1991): *Forskningsmetode i sosiologi og statsvitenskap*, Oslo: Universitetsforlaget

Hovi, Jon og Underdal, Arild (2003): *Internasjonalt samarbeid og Internasjonal organisasjon*, Oslo: Universitetsforlaget

Jain, Devaki (2005): *Women, development and the UN, a sixty-year quest for equality and justice*, Bloomington and Indianapolis. Indiana University Press

Karamè, Kari (2006): *The gender perspective in Norwegian peace efforts*, Oslo: Norwegian Institute of International Affairs

Kjeldberg, Francesco og Reitan, Marit (1997): *Studiet av offentlig politikk, en innføring*, Otta: Tano

Lotherington, Therese Ann (1990): *Intervju som metode*, Forskningsstiftelsen ved Universitetet i Tromsø

Mazmanian, Daniel A og Sabatier, Paul A (1983): *Implementation and public policy*, Glenview, Ill: Scott, Foresman

Mydske, Per Kristen og Hjelle, Jan (2000): *From international goals to national implementation, Agri- environmental policies in the Nordic and Baltic countries*, research report no /2000:8, Unipub forlag Oslo, Departement of Political science, University of Oslo

Nystuen, Gro (2006, 07/19): Mail om rettslige forpliktelser av bindende resolusjoner, gro.nystuen@nchr.uio.no 19.07, Norsk senter for menneskerettigheter, Juridiske fakultet, Universitetet i Oslo.

Offerdal, Audun (1982): *Iverksettingstudiar: eit oversyn og ein kritikk*, del av serien Arbeidsnotat nr 15/ Byforskningsprogrammet, delprogram om styring, Bergen: Universitetet i Bergen.

Rehn, Elisabeth og Sirleaf, Ellen Johnson (2002): *Women, war and peace. The independent experts assessment*, New York: United Nations Development Fund for Women.

Roness, Paul G (1997): *Organisasjonsendringar: strategiar og teoriar for studiar av endringsprosessar*, Bergen-Sandviken Bergen : Fagbokforl. LOS-senteret.

Skjeie, Hege og Teigen, Mari (2003): *Menn imellom*, Oslo: Gyldendal Akademisk

Steans, Jill (2006): *Gender and international relations*, second edition, Polity, Cambridge.

Sætren, Harald (1983): *Iverksetting av offentlig politikk*, Bergen: Universitetsforlaget

Tranøy, Bent Sofus og Østerud, Øyvind (2003): *Mot et globalisert Norge?* (red), Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.

Tryggestad, Torunn L, og Karame, Kari (1997): *Kvinner, krise og krig*, Nupi, 1997

Underdal, Arild og Hanf, Kenneth (2000): *International environmental agreements and domestic politics: the case of acid rain*, Aldershot: Ashgate.

Yin, Robert, K (2003): *Case study research: design and methods*, Thousand Oaks, California, Sage

Younis, Talib, (1990): *Implementation in public policy*, Aldershot: Dartmouth Publishing Company Limited

Offentlige dokumenter (Norge):

Aktuelle FN spørsmål (2006):

<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/bro/2006/0037/ddd/pdfv/289033-gf61fn06.pdf> Utenriksdepartementet

Aktuelle FN spørsmål (2005):

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2005/Aktuelle-FN-sporsmal2.html?id=275647> Utenriksdepartementet

Aktuelle FN spørsmål (2004):

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2004/Aktuelle-FN-sporsmal.html?id=275557> Utenriksdepartementet

Aktuelle FN spørsmål (2003)

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2003/Aktuelle-FN-sporsmal.html?id=275508> Utenriksdepartementet

Asbjørnsen, Geir M (2006): *General debate, C-34*, (Colonel), tale, New York, FN, 2.03. <http://norway-un.org/misc/print.aspx>

Barne- og likestillingsdepartementet (2006a): *Norges innsats i å følge opp FN resolusjon 1325, kvinner fred og sikkerhet*, rapport fra Milepæl konferanse 7.2, http://www.regjeringen.no/upload/kilde/bld/rap/2006/0003/ddd/pdfv/288735-milepaelskonferanse_2006.pdf

Barne og likestillingsdepartementet (2006b): Rapport fra FNs kvinnekommisjon 50, sesjon, 27.februar-10.mars, Oslo, mai 2006. http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rapporter_planer/rapporter/2006/Rapport--FNs-kvinnekommisjon-CSW-50-ses.html?id=106520

Debatt i Stortinget (2005): *Om inkorporeringen av FNs kvinnekonvensjon*, 12 mai 2005 <http://www.stortinget.no/otid/2004/o050425-02.html#Trond%20Giske.1>

Helgesen, Vidar (2003a): *Kvinner, fred og sikkerhet*, IKFF, 2003 http://www.fokuskvinner.no/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv_2003/5854/s1325.pdf

Helgesen, Vidar (2003b): *Norges prioriteringer for oppfølging av resolusjon 1325*, 18.juni http://www.fokuskvinner.no/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv_2003/5854/s1325.pdf

Hønningstad, Arne B (2000): *Security Council, Women and Peace and Security*, Statement by ambassador, deputy permanent representative, New York, 24.10.

Hønningstad, Arne B (2006): peacebuliding commission, femte komite, seniorrådgiver New York, 15.3. <http://www.norway-un.org/misc/print.aspx>

Jagland, Torbjørn (2000): *Redegjørelse om Norges medlemskap i FNs Sikkerhetsråd*, Stortinget, 14.11

http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/Utenriksdepartementet/261296/263705/utenriksministerens_redegjorelse.html?id=264073

Johansen, Raymond (2005a): *5 års markeringen av FNs sikkerhetsråds Resolusjon 1325 om "Kvinner, fred og sikkerhet*, tale, 31.10.

http://www.regjeringen.no/dep/ud/dep/politisk_ledelse/Statssekretar_Raymond_Johansen/taler_artikler/2005/Apningsinnlegg_til_5_ars_markeringen_av_FNs_sikkerhetsrads_Resolusjon_1325_om_Kvinner_fred_og_sikkerhet.html?id=1697

Johansen, Raymond (2006): *The Norwegian governments action plan for the implementation of UN security council resolution 1325, on women, peace and security- What have been done so far?* Internasjonal konferanse om vold mot kvinner 25.11.

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/politisk_ledelse/Statssekretar_Raymond_Johansen/taler_artikler/2006/The-Norwegian-Governments-Action-Plan-for-the-Implementation-of-UN-Security-Council-Resolution-1325-.html?id=436989

Kolby, Ole Peter (2002a): Security Council, Women, peace and security, FN ambassadør, New York, 25.7 Open meeting, Security Council

Kolby, Ole Peter (2002b): security Council, Open meeting, Women, peace and security, new York, 28.10.

Løvald, Johan (2006): *Awareness of gender issues whitin UN missions*, New York, 26.10. FN ambassadør. <http://www.norway-un.org/misc/print/asp>

Makt og demokratiutredningen 2003: *Makt- og demokrati* (1998-2003). NOU: 19

Petersen, Jan (2005): *Om Noregs deltaking i den 60. ordinære generalforsamlinga i Dei sameinte nasjonane (FN) og vidareførte sesjonar av FNs 59. generalforsamling*, New York, FN. 23.9.

Pressemelding (2002): pressemelding, Utenriksdepartementet, 28,2.02.

<http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/regjeringen-Bondevik-11-utenriksdepartementet>

Sem erklæringen (2001): *Regjeringens tiltredelses erklæring*, (Bondevik 2 regjeringen), 23.10.

http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/Regjeringens-tiltredelseserklaring/Regjeringen-Kjell-Magne-Bondevik-II-19102001--17102005/regjeringens_tiltredelseserklaring.html?id=265184

Solheim, Erik (2006): *Utviklingspolitisk redegjørelse*, Stortinget, 16.05.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/Utviklingsminister_Erik_Solheim_SV/taler_artikler/2006/Utviklingspolitisk-redegjorelse-i-Stortinget.html?id=273494

Soria Moria erklæringen (2005): Politisk plattform for en flertallsregjering utgått av Arbeiderpartiet, Sosialistisk Venstreparti og Senterpartiet. 20.12.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/smk/dok/rapporter_planer/Rapporter/2005/Soria-Moria-erklaringen.html?id=438515

Statsbudsjettet (2007): *St. prp. nr. 1 (2006-07) Utenriksdepartementet*, kap 10 likestilling, hovedinnledning.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpubl/stprp/20062007/Stprp-nr-1-2006-2007-/16.html?id=298585>
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/Pressesenter/pressemeldinger/2006/Bistanden-oker-med-22-milliarder-kroner.html?id=272159>

Stm. 11(2005-06): *Om samarbeidet i Organisasjonen for sikkerhet og samarbeid i Europa (OSSE) i 2005*, 7.4.

St. prp. Nr 1(2006-07) *Hovedlinjene i regjeringens utenrikspolitikk*, budsjettåret 2007, Utenriksdepartementet, 15.09.06

St. prp. Nr 1(2006-07), 15.09.06, *Hovedlinjene i regjeringens utenrikspolitikk*: . innledning. <http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/regpub/stprp/20062007/stprp-nr-1>

Strøm-Erichsen, Anne Grete (2006a): *Handlingsplan for kvinner fred og sikkerhet*, 9.3 <http://www.regjeringen.no/nb//fd/rydde/uplassert/handlingsplan-for-kvinner-fred>

Strøm-Erichsen, Anne Grete (2006b): *United for a modern defence*, Tale I Oslo militære samfund, 31.10.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/dep/Forsvarsminister_Anne-Grete_Strom-Erichs/taler_artikler/2006/United-for-a-modern-defence.html?id=420743

Strøm-Erichsen, Anne Grete (2006c): *Foredrag på årsmøtet for nettverk for kvinnelig befall*, 27.1 <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fd/rydde/uplassert/foredrag-pa-arsmotet-for>

Strømmen, Wegger Christian (2004): Security Council Open debate on SCRes 1325, Ambassador, New York 28.10.

Støre, Jonas Gahr (2006a): *Lanseringen av regjeringens handlingsplan for FN resolusjon 1325*, tale i Oslo, Vestbanen 8.mars.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/Utenriksminister_Jonas_Gahr_Store/taler_artikler/2006/Lanseringen-av-Regjeringens-handlingsplan-for-FNs-sikkerhetsradsresolusjon-1325-om-kvinner-fred-og-sikkerhet.html?id=273285

Støre, Jonas, Gahr (2006b): *Hva vil Norge med FN?*, redegjørelse for FN- Forumet, Oslo, 7.9.

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/Utenriksminister_Jonas_Gahr_Store/taler_artikler/2006/Hva-vil-Norge-med-FN.html?id=273550

Støre, Gahr (2006c): *Statement at the fourteenth meeting of the OSCE Ministerial Council*, tale, Brussel, 4.12

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/Utenriksminister_Jonas_Gahr_Store/taler_artikler/2006/Statement-at-the-fourteenth-meeting-of-the-OSCE-Ministerial-Council.html?id=437986

Støre, Jonas (2006): *Statement at the fourteenth meeting of the OSCE Ministerial Council*, tale i Brussel, 4.12.

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/Utenriksminister_Jonas_Gahr_Store/taler_artikler/2006/Statement-at-the-fourteenth-meeting-of-the-OSCE-Ministerial-Council.html?id=437986

Utenriksdepartementet (2002a): *Norsk bistand i fokus*, Utviklingspolitisk redegjørelse, Rapport om norsk utviklingssamarbeid i 2001, 30.3, Stortinget.

http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2002/Norsk-bistand-i-fokus.html?id=105807

Utenriksdepartementet (2002b): *Markering av den internasjonale kvinnetdagen i FNs Sikkerhetsråd*. Pressemelding, 7.3.

Utenriksdepartementet (2001): *Norge-en "rævdilter" i Sikkerhetsrådet?*, Raymond Johansen i debatt, Bergen: Bergen Studentersamfunn, 5.4.

http://www.regjeringen.no/nb/dokumentarkiv/Regjeringen-Stoltenberg-I/Utenriksdepartementet/261296/264462/norge_-_en_raevdilter_i_sikkerhetsradet.html?id=265230

Utenriksdepartementet (2004): *Utviklingspolitikken bidrag til fredsbygging, Norges rolle*, 16.8.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/veiledninger/2004/Utviklingspolitikken-bidrag-til-fredsbygging--Norges-rolle.html?id=88121>

Utenriksdepartementet (2005): *Glemmer fortsatt kvinnene*, 29.11.2005.

<http://www.lottene.no/cgi-bin/lottene/imaker?id=1407> (raymond johansen)

Utenriksdepartementet (2005): *Regjeringen skal lage handlingsplan om kvinner, fred og sikkerhet*, pressemelding.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/Pressesenter/pressemeldinger/2005/Regjeringen-skal-lage-handlingsplan-om-kvinner-fred-og-sikkerhet.html?id=103743>

Utenriksdepartementet (2005): Towards achieving the MDGs in Sudan: *Centrality of womens leadership and gender equality* 2005

Utenriksdepartementet (2006a): *Norsk innsats for kvinner og likestilling i FN*.
<http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/FN/likestilling.html?id=439433>

Utenriksdepartementet (2006b): *Regjeringens handlingsplan for gjennomføring av FNs sikkerhetsråds resolusjon 1325 (2000) om kvinner, fred og sikkerhet*.
<http://www.regjeringen.no/upload/kilde/ud/tar/2006/0043/ddd/pdfv/275810->

Utenriksdepartementet Statsbudsjettet 2007, pressemelding 6.10.06.
<Http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/Pressesenter/pressemeldinger/2006/Bistanden-oker-med-22-milliarder-kroner.html?id=272159>

Utenriksdepartementet (2007a): *Fred og forsoning i Afghanistan, Norsk bistand til Indonesia, Norsk bistand til Øst-Timor*. 16.11.06
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/tema/Fred_og_forsoning/Fred-og-forsoning-i-Afghanistan.html?id=408561
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2004/Norsk-bistand-til-Indonesia.html?id=272226
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dok/rapporter_planer/rapporter/2004/Norsk-bistand-til-Ost-Timor.html?id=272230

Valle, Ågot (SV) (2006): *Regjeringens arbeid for å styrke kvinners rolle i FN*, skriftlig spørsmål til utenriksministeren 18.4.06.

Avisartikler/internettsider:

Aftenposten (2005): *FN resolusjon i glemmeboken*.11.08. 2005

Amnesty Nytt (2004): *Kvinneperspektivet er ikke mitt ansvar*, Intervju av Hilde Frafjord Johnson, 31.8.
<http://www.amnesty.no/web.nsf/a99f7980b3c29f92c1256fef004aa4ec/de2c44ac8365e477c1256f01002d0cb0?OpenDocument>

Dagens Næringsliv (2006): *Nest best på likestilling* 23.11.
<http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article511078.ece?action=print>

Fokus (2006): *kvinnebevilgningen er tilbake*, pressemelding 9.10
http://www.fokuskvinner.no/Nyhetsarkiv/Nyhetsarkiv_2006/5770

Forum Norge 1325 (2006):
http://www.fn1325.no/Forum_Norge_1325

Holmboe, Ruge Mari (2005): *Det sivile samfunns rolle i implementeringen av 1325*”
31.10 <http://www.ikff.no/?vis=innlegg-mhr-1325-ud-2005>

IKFF (2003a): *Kvinner, fred og sikkerhet, S-1325*, (Internasjonal kvinneliga for fred og frihet), <http://www.ikff.no/?vis=innlegg-ln-1325-fredsorg>

IKFF (2003b): *Fred og Frihet 2: Kvinner, fred og sikkerhet, S- resolusjon 1325*, Internasjonal kvinneliga for fred og frihet. <http://www.ikff.no/?vis=innlegg-ln-1325-fredsorg>

Lippe, Berit Von Der (2006): *Kjønnretorikk i bistanden*, 30.6.
<http://www.saih.no/Artikler/3719.html>

NGO Working Group on Women, Peace and Security (2005): *From local to global: Making peace work for women*, Security Council resolution 1325- five years on report

Nilsen, Lene (2006): *kvinner, fred og sikkerhet, samtidig!* IKFF, 27.09.06.
<http://www.ikff.no/?vis=innlegg-ln-1325-fredsorg>

Norges Lotteforbund (2005): *Glemmer fortsatt kvinnene*, Intervju av Raymond Johansen, 29.11. <http://www.lottene.no/cgi-bin/lottene/imaker?id=1407>

Norsk Folkehjelp (2006): *Hilser handlingsplan velkommen*, Generalsekretær Atle Sommerfeldt, 13.09. <http://www.nca.no/article/view/5425/1/102>

Norsk Utenrikspolitikk, Aktuelle perspektiver (2006): Jonas Gahr Støre: *Åpning av forsvarshøyskoles totalforsvarskurs*, 22.08
http://www.regjeringen.no/nb/dep/ud/dep/Utenriksminister_Jonas_Gahr_Store/taler/artikler/2006/Norsk-utenrikspolitikk-Aktuelle-perspektiver.html?id=273526

Skjelsbæk, Inger, og Tryggestad Torunn (2005): *Det kvinnelige sikkerhetsbegrep*, Morgenbladet 31.10.
<http://www.morgenbladet.no/apps/pbcs.dll/article?AID=/20051202/ODEBATT/112020019&SearchID=73228836821609>

SSB (2005): *Norske husmødre sent inn i arbeidslivet*, Gro Hagemann, 18.4.05. Statistisk Sentralbyrå. http://www.ssb.no/vis/magasinet/norge_sverige/art-2005-04-18-01.html

Tryggestad, Torunn L, og Karamè, Kari (1997): *Kvinner, krise og krig*, Oslo: 12.7.
http://www.lottene.no/data/f/0/01/39/8_2401_0/Lottebladet_06_2005.pdf

Lottebladet nr 6 2005

Verdens Gang (2003): *Vold mot kvinner - et bevisst våpen*, innlegg av generalsekretær i Norsk Folkehjelp Eva Bjøreng 25.2

Verdens Gang (2001): *FNs forpliktelser og afghanske kvinner*, innlegg av likestillingsdirektør Ingunn Yssen, 21.2.

Verdensmagasinet X (2006): *Kvinner, fred og handling, fra ord til handling*: nr 2.
<http://www.verdensmagasinetx.no/Artikler/1451.html>

Rapporter/ seminarer:

Amnèus, Diana (2005): *Aktuelt i OSSE- Hur passar FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 "Kvinnor och säkerhet" inn på agendaen?* Riksdagen18.3.
<http://www.osce-ngo.net/rapport18april05.html>

Buland, Trond og Skaar, Solveig (1998): *Jakten på kjønnsperspektivet i departementenes fagområder, En studie av arbeidet med integrering av kjønnsperspektiv på departementenes arbeidsområder*, Trondheim, Sintef IFM, Barne- og familiedepartementet, mars.
http://www.regjeringen.no/nb/dep/bld/dok/rapporter_planer/rapporter/2001/Jakten-pa-kjonnsperspektivet.html?id=277437

Casparsson, Anne (2005): *Lever Sverige upp til FN:s resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet*, Operation 1325, 10.11. Rapport fra seminar
http://www.operation1325.se/files/Material_publicationer/Lever%20Sverige%20upp%20till%201325_folder.pdf

Huss, Sabine (2004): *Backgrounder: Security Council resolution 1325 on women, peace and security*, University of British Columbia, Canada Institute for Global Issues
<http://www.womenwarpeace.org/toolbox/1325backgrounder.pdf>

Ivarsson, Sophie og Edmark Lina (2005): *Räddningsverkets internationella insatser ur ett genusperspektiv, Hinder och möjligheter för implementering av Resolution 1325*, Försvarshögskolan.
http://www.operation1325.se/files/PDF/Raddingsverkets_internationella_insatser_u_ett_genusperspektiv.pdf

Ministry of Foreign Affairs, Sweden (2005): *Building partnerships for promoting gender justice in Post-conflict societies*. Report of the High- Level Meeting organized by UNIFEM and ILAC and Swedish Ministry for Foreign Affairs, Stockholm 25-26 august

Sæther, Bjørnar (2004): *Forskningsdesign*, forelesning, Universitetet i Oslo, Institutt for samfunnsgeografi og sosiologi, 12.10.

The NGO Working Group on Women, Peace and Security (2005): *From local to global: making peace work for women*, Security Council Resolution 1325- five years on report, UN Plaza: New York.

http://www.wilpf.int.ch/publications/1325Five_Year_On.pdf

Theorin, May Britt (2005): *Lever Sverige upp till FN:s resolution 1325?* Seminar i forbindelse med 5 års dagen for FN resolusjon 1325, av Operation 1325.

http://www.operation1325.se/files/Material_publicationer/Lever_Sverige_opp_till_1325.doc

World Economic Forum (2006): The gender gap index 2006

<http://www.weforum.org/en/media/Latest%20Press%20Releases/GlobalGenderGapReport2006>

FN dokumenter:

Security Council (2006): *Security Council recalling resolution 1325 (2000), seeks measures to strengthen role of women in peacekeeping, post conflict situations*, SC/8858, 26.10.06. <http://www.un.org/News/Press/docs/2006/sc8858.doc.htm>

UNSCR 1325 of 31.October 2000 (FN resolusjon 1325 om kvinner, fred og sikkerhet) <http://www.fn1325.no/Resolusjonen>

<http://womenwarpeace.net/Portals/0/Documents/1325.pdf>

United Nations (2005): *Facts and figures, on women peace and security*, United Nations Departement of Public information.

<http://www.womenwarpeace.org/toolbox/toolbox.htm>

UNSC (2005) Report of the Secretary General on Women and Peace and Security, S/2005/636. 10.10. <http://www.womenwarpeace.org/toolbox/sgreponwps05.pdf>

Referanser fra Sverige:

Offentlige dokumenter:

Björklund, Leni (2006a): *Jämställdhet - ett verktyg för att främja fred och lösa konflikter*, 27.7.

Björklund, Leni (2006 b): *Svensk jämställdhetsrådgivare til EUs operative högkvarter for fredsinnsetsen i Kongo*, pressemelding 29.05.

<http://regeringen.se/sb/d/6536/a/64619>

Björklund, Leni (2005): *Anförande av försvarsminister Leni Björklund vid Kvinna til Kvinns seminariem "Security on whose terms"*, Försvarsdepartementet 20.10.
[Http://www.regeringen.se/pub/road/classic/article/13/jsp/render/jsp](http://www.regeringen.se/pub/road/classic/article/13/jsp/render/jsp)

Björklund, Leni (2004): *Hur förhindrar vi massvåldtakter i kris- och krisdrabbade områden?*, Riksdagen, 15.10.
<http://www.regeringen.se/sb/1202/a/30777>

Eliasson, Jan (2006): Nationell handlingsplan om kvinnor, fred och säkerhet- FNs säkerhetsrådsresolution 1325, Utrikesdepartementet, 14.6.
http://www.s-info.nu/region/show_news.asp?id=120&news=7368

Försvarsdepartementet (2004): *Genusperspektiv på fredsfrämjande insatser*, Sophia Ivarsson, nr 12, Försvarsberedningen, 2004.
<http://www.operation1325.se/files/PDF/Genusperspektivpa%20fredsframjandeinsatser.pdf>

Försvarsdepartementet (2006): *Jämställdhet och diskriminering som grundas på kön*, 27.7. <http://www.regeringen.se/sb/d/527/a/1175>

Försvarsdepartementet (2003): *Svensk- grekiskt initiative kring genderfrågor*, pressemelding, 6.10. 2003. <http://www.regeringen.se/sb/d/1017/a/10193> (L)

Freivald, Laila (2006): *Svensk seminariem om kvinnor i krishantering*, 12.01, Utrikesdepartementet.
<http://www.regeringen.se/pub/road/classic/article/131/render.jsp>

Freivald, Laila (2004): *Utan kvinnor bli ingen fred varaktig*, innlegg i Aftonbladet Utrikesdepartementet 4.6.

Integrations- och jämställdhetsdepartementet (2004): *Nya vägar: Organiseringen av jämställdhetsarbetet i Sverige*, 20.7.
<http://www.regeringen.se/content/1/c6/04/66/92/1af0486f.pdf>

Ivarsson, Sophia og Emark, Lina (2006): *Räddningsverkets internationella insatser ur et genusperspektiv, hinder och möjligheter för implementering av FN resolution 1325*, Försvarshögskolan, Programmet för Genusstudier.

Karlsson, Jan O (2003): *Statement by Jan O Karlsson, acting minister for foreign affaires at the general debate of the 58th session of the UN general As*, tale, New York, 25.10.
http://www.peacewomen.org/news/1325News/PW_News_issue31.pdf

Lidèn, Anders (2004): *Open meeting in the Security Council on Resolution 1325*, tale av Sveriges FN ambassador, New York, 24.10.

Lidén, Anders (2005): *Security Council open meeting: SCR 1325, women, peace and security*, Sveriges FN ambassadör,, New York, 27.10.
http://www.swedenabroad.com/Page_____42643.aspx

Operation 1325 (2006a): *Kvinnor ställer krav på svensk handlingsplan för FNs resolution 1325!*, pressemelding, 15.5.

Operation 1325 (2006 b): *Kvinnorganisationer I samverkan för att bidra til at FN resolution 1325 förverkligas*, 28.4.2006

Operation 1325 (2006 c): *The process of drafting Sweden's national plan for the implementation of SCR 1325*, 2.5.06.

Orback, Jens (2005): *Tal av Jens Orback vid FNs kvinnokommissions møte*, i New York 1.3. (Jämställdhetsminister)
<http://regeringen.se/sb/d/5080/a/39779>

Persson, Göran (2004): *Statsministerens anförande vid öppnandet av FN:s 59:e generalforsamling*, New York, 21.9.
<http://www.regeringen.se/sb/d/1283/a/30298>

Regeringens handlingsplan (2006): *Regeringens handlingsplan för att genomföra säkerhetsrådets resolution 1325 (2000) om kvinnor, fred, och säkerhet*, 2006.
http://www.operation1325.se/files/Material_publicationer/Handlingsplan%201325.pdf

Regeringen (2006): *Jämställdhetsintegrering*
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/20/69/2c27bade.pdf>

Regeringens skrivelse (2003): *Jämt oc ständigt- regeringens jämställdhetspolitik med handlingsplan för mandatperioden*. Nr: 140
<http://www.regeringen.se/content/1/c4/20/69/2c27bade.pdf>

Schori, Pierre (2003): ”*Resolution 1325- Implementation in peace-keeping operations*”, remarks, Dubronvik, at the IKTK conference in 29.9.
http://216.239.59.104/search?q=cache:aC6UUxM6a_sJ:www.un.int/sweden/pages/READING/PIERREgender.htm+the+world+organisation+is+nothing+more+than+the+collective+will+of+the+191+member+states&hl=sv&ct=clnk&cd=1&gl=se

Utrikesdepartementet (2006 a): *Svenskar i FN*, 9.10.06
<http://www.regeringen.se/sb/d/2558/a/70670>

Utrikesdepartementet (2006b): *Sverige och FN*, 17.6.
<http://www.regeringen.se/sb/d/2558/a/13844>

Utrikesdepartementet (2006 c): *Internasjonellt samarbeide*: Sverige och FN, 3.10.06

Zillen, Eva (2006): *Sveriges arbeid med 1325*, innlegg i *Norges innsats i å følge opp FN resolusjon 1325, kvinner fred og sikkerhet*, rapport fra Milepæl konferanse 7.2, http://www.regjeringen.no/upload/kilde/bld/rap/2006/0003/ddd/pdfv/288735-milepaelskonferanse_2006.pdf

Vedlegg 2: Oversikt over informanter

Norge:

Statssekretær Vidar Helgesen, Utenriksdepartementet under Bondevik 2 regjeringen

Politisk rådgiver Ragnhild Mathisen, Forsvarsdepartementet under Stoltenberg 2 regjeringen.

Utenriksdepartementet

Siri Therese Johansen, kvinnerådgiver,

Steffen Kongstad, avdelingsdirektør,

Susan Eckey, Avdelingsdirektør,

Guro Vikør, seniorrådgiver for kvinne- og likestillingsspørsmål.

Norsk Utenrikspolitisk Institutt:

Kari Karamè

NGOer:

Forum 1325 (Sidsel Aas, Fokus, Lene Nilsen, IKFF)

Sverige:

Utrikesdepartementet

Lena Sundh, seniorrådgivare.

Justisdepartementet

Åsa Regner (politisk sakkunnig)

Birgitta Åseskog (Rådgivar)

Forsvarsdepartementet

Karin Kronhoffer (rådgivar)

Annika Elmgart (politisk sakkunnig)

NGOer

Anna Sunden, Operation 1325

Kvinna til Kvinna

Eva Zillèn

Forsvarshögskolan

Sophia Ivarsson, forsker

