

FRED OCH SÄKERHET

KAPITLET ÄR FRAMTAGET AV INTERNATIONELLA KVINNOFÖRBUNDET FÖR FRED OCH FRIHET, KVINNA TILL KVINNA, OPERATION 1325 OCH SVENSKA FREDS- OCH SKILJEDOMSFÖRENINGEN.

TERMEN HÅLLBAR FRED introducerades 2016 i Förenta nationerna (FN) och begreppet inkluderar ett brett spektrum av aktiviteter som förebygger krigsutbrott, upptrappning och att väpnade konflikter återuppstår. Hållbar fred innebär helt enkelt att se bortom symtomen, den akuta krisanteringen och den omedelbara konfliktlösningen och istället lägga ökat fokus på konfliktförebyggande arbete genom att hantera grundorsaker till krig och konflikt.

Rättvisa, pålitliga och demokratiska institutioner samt strukturer och normer mellan stater, grupper, samhällen och individer blir därmed grundpelare för att bygga fred. Det är också förutsättningar för att fredligt kunna hantera konflikter som uppkommer - både inom ett land och i relation till andra länder. Länder som är mer jämställda är också fredligare.²⁴⁷ Insikten om hur demokrati, hållbar fred och hållbar utveckling är tätt sammanlänkade har bland annat resulterat i ett eget mål i de Globala målen för hållbar utveckling. Mål 16 om fredliga och inkluderande samhällen innebär att skapa tillgång till rättvisa för alla och bygga effektiva, ansvarsfulla och inkluderande institutioner på alla nivåer för att skapa demokrati och hållbar fred. Fredliga samhällen och frihet från våld utgör både ett mål och ett medel för hållbar utveckling.



Kapitlet relaterar till mål 16 om fredliga och inkluderande samhällen samt till målet om jämställdhet (SDG 5) och minskad ojämlikhet (SDG 10).

VAPENEXPORT OCH AUTONOMA VAPEN

BAKGRUND

Den militära upprustningen i världen ökar i rasande fart, liksom den globala vapenindustrins omsättning.²⁴⁸ Vapenexport kommer med både direkta och indirekta risker och konsekvenser. Materielen kan användas under lång tid framöver och det är mycket svårt att kontrollera hur den används i framtiden. Export av krigsmateriel till odemokratiska stater och stater som brister i respekt för folkrätt eller mänskliga rättigheter befäster dessa regeringars maktställning och legitimerar deras förtryck.

Autonoma vapensystem, eller mördarrobotar, är vapensystem som efter programmering självständigt kan söka upp, identifiera och avfira mot mål, utan att en människa är inblandad i beslutsprocessen. Vapen med full självständighet finns inte än, men system med ökande självständighet utvecklas. Utvecklingen av mördarrobotar utgör en stor risk - existerande internationell rätt räcker inte till för att kunna reglera dessa vapen och den politiska utvecklingen har inte hunnit med den teknologiska. 2023 röstades den första FN-resolutionen om mördarrobotar igenom.²⁴⁹ Resolutionen ger FN:s generalsekreterare i uppdrag att samla in åsikter om mördarrobotar från medlemsstater och andra aktörer, inklusive civilsamhället. Generalsekreteraren har också sagt att ett internationellt förbud som förbjuder och reglerar mördarrobotar borde finnas på plats 2026.²⁵⁰

SVERIGES POLITIK

Sveriges Natoansökan har redan under ansökningstiden fått stora konsekvenser för den svenska politiken för fred, internationell rätt och nedrustning. Hösten 2022 kom till exempel nyheten att svensk vapenexport beviljas till Natomedlemmen Turkiet och våren 2023 stod det klart att också Natomedlemmen Albanien öppnats upp för export, båda med direkt hänvisning till Natoprocessen.²⁵¹ All vapenexport till Turkiet stoppades helt 2019, mot bakgrund av landets folkrättsvidriga agerande i Syrien.

Beslutet att återigen tillåta vapenexport togs för att Turkiet krävt detta för att godkänna Sveriges Natoansökan. Myndigheten Inspektionen för strategiska produkter (ISP), som kontrollerar svensk vapenexport, motiverade beslutet med att Natoansökan i hög grad ansågs stärka de försvars- och säkerhetspolitiska skäl som talar för att bevilja export.²⁵² 2021–2023 gick i snitt 32 procent av den svenska vapenexporten till länder som brister allvarligt i demokratisk status, däribland en rad diktaturer.²⁵³

I november 2023 tillsatte regeringen en utredning för att se över det svenska regelverket för vapenexport i ljuset av ett svenskt medlemskap i Nato och ett förändrat säkerhetspolitiskt läge. Utredningen ska titta på hur regeringens riktlinjer kan uppdateras för att bland annat anpassas till artikel 5 och 3 i Natofördraget, som handlar om Sveriges åtaganden inom det gemensamma försvaret av Natos medlemmar.²⁵⁴ Det finns stora risker att förändringar i vapenexportregelverket i detta läge, och utifrån dessa hänsyn, kommer att innebära en mindre strikt exportkontroll. Utredningen ska redovisas i november 2024. Under 2022²⁵⁵ och 2023²⁵⁶ exporterades också krigsmateriel till Israel efter en lång period av mycket begränsad export. I mars 2024 valde ISP att för första gången sekretessbelägga ett mottagarland i sin redovisning av exporten.²⁵⁷ Detta är ett steg i fel riktning vad gäller transparens i vapenexportfrågor. Under 2023 ställde sig Sverige bakom FN:s resolution om mördarrobotar.²⁵⁸ Sverige har dock inte tagit ställning för ett förbud av mördarrobotar, och skriver på ett flertal ställen att utvecklingen av mördarrobotar välkomnas.²⁵⁹ Sveriges linje är att existerande internationell rätt täcker mördarrobotar.²⁶⁰



Regeringen tar steg som öppnar upp för att göra det svenska regelverket för vapenexport mindre restriktivt. Regeringen har betonat att det svenska

Natomedlemskapet får konsekvenser för vapenexportprövningarna och har använt återupptagen vapenexport till Turkiet som en del av förhandlingarna i Natoprocessen. I den tydliga målkonflikt som uppstår mellan svensk vapenexport å ena

sidan, och mänskliga rättigheter, demokrati och förebyggande av konflikt å andra sidan, har regeringen tagit ställning för vapenexporten. Även utvecklingen av autonoma vapensystem innebär en målkonflikt. Regeringen har, trots det positiva steget att ställa sig bakom FN:s resolution om autonoma vapen, inte tagit några steg mot reglering och har istället välkomnat den mycket farliga utvecklingen av dessa vapen.

REKOMMENDATIONER

Regeringen bör:

- säkerställa att utredningen om vapenexport inte urvattnar prövningarna för krigsmaterielexport genom att hänsyn till Nato väger tyngre än mottagarländerns demokratiska status, mänskliga rättigheter eller risk för väpnad konflikt.
- ställa sig bakom ett förbud mot mördarrobotar.

KÄRNVAPEN

BAKGRUND

Kärnvapenfrågan är mer aktuell än någonsin, både globalt och i Sverige. En kärnvapenattack är närmare nu än på mycket länge och skulle få katastrofala humanitära följder.²⁶¹ Ingen stat eller internationell organisation har vare sig beredskap för en kärnvapenattack eller möjlighet att skaffa en sådan beredskap.²⁶² FN:s fördrag om förbud mot kärnvapen (TPNW), som förhandlades fram 2017 och trädde i kraft 2021, fyller ett viktigt tomrum mellan olika internationella avtal om kärnvapen genom att det är det första avtal som förbjuder alla länder från att utveckla, testa, äga, producera, tillverka, förflytta och inneha, använda eller hota med att använda kärnvapen.²⁶³ Förbudet fokuserar på kärnvapens allvarliga humanitära konsekvenser, samt konsekvenser för bland annat miljö, socioekonomisk utveckling, global ekonomi, säker livsmedels-

försörjning och hälsa samt innehåller starka åtaganden vad gäller jämställdhet och urfolks rättigheter.²⁶⁴

SVERIGES POLITIK

Sveriges kärnvapenpolitik har påverkats på ett betydande sätt av den svenska Natoprocessen. Till exempel så lämnade den förra regeringen det så kallade humanitära initiativet med hänvisning till Natos kärnvapendoktrin.²⁶⁵ Sverige kunde inte längre stå bakom ställningstagandet om att kärnvapen är ”särskilt inhumana vapen som inte får användas under några omständigheter”.²⁶⁶ Nato som allians vilar på idén om kärnvapenavskräckning²⁶⁷ och ett svenskt Natomedlemskap innebär ett godkännande av, och anslutning till, Natos kärnvapendoktrin.

På det första statspartsmötet för kärnvapenkonventionen i juni 2022 deltog Sverige som observatör. Inför det andra statspartsmötet i november 2023 meddelades det att Sverige inte skulle närvara, mot bakgrund av att konventionen inte sågs som kompatibel med Natoåtaganden. Natoländerna Norge och Tyskland deltog dock på båda statspartsmötena.²⁶⁸

USA har kärnvapen utplacerade på fem andra Natoländers territorier. Dessa vapen placerades i respektive land utan demokratisk process eller vetskap av varken ländernas parlament eller medborgare.²⁶⁹ Det leder till frågor om kärnvapen nu kan komma att föras in i Sverige. Under Natoprocessen vidhöll både förra och nuvarande regeringen att det inte är aktuellt med kärnvapen på svenskt territorium i fredstid.²⁷⁰ Dock saknas en nationell lag som förbjuder kärnvapen på svenskt territorium, som exempelvis Natoländerna Finland²⁷¹ och Litauen har²⁷². En sådan lag skulle fungera som garant för att varken denna eller framtida regeringar kommer att placera ut kärnvapen i Sverige. Till skillnad från Norge²⁷³ och Danmark²⁷⁴ har Sverige inte heller något förbehåll för kärnvapen på svensk mark i det *Defence Cooperation Agreement (DCA)* som regeringen signerade i december 2023 med USA.²⁷⁵



Det är tydligt att Sveriges Nato-medlemskap har påverkat svensk kärnvapenpolitik negativt trots försäkringar om att Sverige även som

Natomedlem kan bedriva en självständig nedrustningspolitik.

REKOMMENDATIONER

Regeringen bör

- instifta en nationell lag som förbjuder kärnvapen på svenskt territorium i freds- och krigstid, inklusive på eventuella framtida utländska militärbaser/områden i Sverige.
- inkludera ett tydligt förbehåll mot kärnvapen i Sveriges försvarsavtal med USA.
- signera och ratificera FN:s konvention om förbud mot kärnvapen.

MÄNSKLIG SÄKERHET OCH RESURSFÖRDELNING

BAKGRUND

Mänsklig säkerhet sätter individens rättigheter, trygghet och personlig säkerhet i centrum. Det ger ett bredare perspektiv på säkerhet än den traditionella uppfattningen som endast utgår från statens territoriella säkerhet och skydd från externa, militära hot. Ett starkt militärt försvar behöver inte innebära att människorna lever ett säkert liv, eftersom detta påverkas av många fler faktorer.

För att förebygga väpnad konflikt behövs satsningar på klimatet och insatser för att främja jämlikhet, jämställdhet, demokrati och mänskliga rättigheter. Detta skapar trygga, inkluderande samhällen och ger goda förutsättningar för en varaktig, hållbar fred. I enlighet med demokratisk fredsteori är sådana samhällen också mindre benägna att gå ut i krig med andra demokratier.

I FN-stadgan står att medlemsländer bör lägga så få resurser som möjligt på upprustning i syfte att gynna internationell fred och säkerhet.²⁷⁶

SVERIGES POLITIK

2024 är Sveriges försvarsbudget 119 miljarder kronor, en ökning med mer än 27 miljarder kronor från 2023. Det innebär att försvarsbudgeten har fördubblats sedan 2020 och att Sverige redan 2024 kommer att uppnå Natos mål att medlemsstaternas försvarsutgifter ska utgöra två procent av bruttonationalprodukt (BNP). 2025 ska försvarsbudgeten öka med ytterligare 1,2 miljarder kronor och 2026 med 7,4 miljarder kronor.²⁷⁷

På Folk och Försvars rikskonferens i Sälen 2023 kommenterade försvarsminister Pål Jonsson att det konfliktförebyggande arbetet samt diplomati är viktigt och centralt, och att ett starkt försvar inte utesluter detta. Han sade att för det krävs att regeringen lägger fram finansierade förslag för sådant arbete i framtida budgetar.²⁷⁸ Trots detta har regeringens budgetar tydligt prioriterat nationell säkerhet i form av försvaret över mänsklig säkerhet och konfliktförebyggande arbete så som investeringar i välfärden, biståndet och klimatsäkerhet.

Dessa satsningar innebär att andra budgetområden - som skulle kunna bidra till mänsklig säkerhet - får stå tillbaka. Till exempel så uteblir satsningar på välfärden. Sveriges kommuner och regioner beräknar att 28 miljarder kronor behövs bara för att täcka välfärdens underskott under 2024.²⁷⁹ Trots att klimatförändringarna är ett av vår tids mest akuta säkerhetsshot så ligger 2024 års miljö- och klimatbudget på endast 19,3 miljarder. Det är ungefär lika mycket som 2023, då budgeten skars ner med närmare 20 procent jämfört med föregående år. 2025 beräknas miljöbudgeten att sänkas med ytterligare 20 procent.²⁸⁰

Även biståndet får stå tillbaka trots att det är en viktig del av att förebygga väpnad konflikt och krig, genom att bygga och stärka säkerhet, demokrati, mänskliga rättigheter och jämställdhet. I och med att åtagandet om en procent av bruttonationalinkomsten (BNI) i bistånd övergavs är biståndsbudgeten för 2024 sju miljarder mindre.²⁸¹

Sedan 2021 har biståndet för hållbar fred minskat till mindre än hälften²⁸² och stödet till FN:s fredsbyggande fond har minskat från 250 miljoner kronor 2022²⁸³ till 75 miljoner för 2024²⁸⁴.

Huruvida det är just välfärden, klimatåtgärder eller det internationella biståndet som bekostar upprustningen går inte att utläsa ur budgeten.



Det är tydligt i budgeten att nationell säkerhet har prioriterats över insatser som skulle bidra till mänsklig säkerhet. Andra säkerhetshot, som till exempel insatser för människors hälsa och klimatsäkerhet, har fått mindre resurser. Regeringen prioriterar Natomålet om två procent av BNP framför biståndsmålet om en procent av BNI.

REKOMMENDATIONER

Regeringen bör:

- ➔ genomföra särskilda satsningar för hållbar fred, diplomati och multilateralism och tillsätta en fredsambassadör.
- ➔ beskriva vilka budgetposter som får stå tillbaka för att möjliggöra de stora satsningarna på det svenska försvaret.

KONFLIKTFÖREBYGGANDE ARBETE

BAKGRUND

Antalet aktiva väpnade konflikter i världen har stadigt ökat de senaste tio åren.²⁸⁵ Detta har medfört inte bara ökade konfliktrelaterade dödsfall utan även en ökning av antalet människor som tvingats på flykt och som fallit offer för traficking. Det påverkar också ungdomars möjligheter att delta i politiska processer.²⁸⁶ Förutom det mänskliga lidandet ökar också de finansiella

kostnaderna och behovet av att hantera de konfliktrelaterade konsekvenserna, vilket tar resurser från andra humanitära kriser.²⁸⁷

Källorna till konflikter är bland annat ojämlikhet, brist på politiskt inflytande och underfinansierade institutioner.²⁸⁸ Det synliggör behovet av satsningar på mänsklig säkerhet, fredsbyggande, och vikten av konfliktförbyggande insatser – inte minst för att bidra till att de Globala målen uppnås.

Sedan år 2000 har FN:s säkerhetsråd antagit tio resolutioner på temat kvinnor, fred och säkerhet och två på temat unga, fred och säkerhet, med syftet att lyfta och stärka den nödvändiga involveringen av både kvinnor och unga för att skapa hållbar fred.²⁸⁹ Sverige och andra medlemsstater är ansvariga att genomföra dessa.

SVERIGES POLITIK

I reformagendan för biståndet slår regeringen fast att ”Respekt för demokrati och rättsstatens principer är centralt för åtnjutandet av de mänskliga fri- och rättigheterna. Demokrati är avgörande för frihet, fred och säkerhet och för att nå de globala hållbarhetsmålen.”²⁹⁰ Fredsbyggande och konfliktförbyggande arbete ska enligt reformagendan för biståndet användas som en metod för att minska utdragna humanitära kriser och i förlängningen de humanitära behoven.²⁹¹

Men i regeringens regleringsbrev till Sida och Folke Bernadotteakademin (FBA) för 2023 och 2024 skedde en tydlig nedprioritering av fredsarbete, bland annat genom kraftigt minskad finansiering, jämfört med 2022 års regleringsbrev.²⁹² För Sida har budgeten för ”hållbar fred” mer än halverats sedan 2022. Liknande trend syns i budgetposten för FN:s fredsbyggande fond, som även den halverats.²⁹³ Dessutom har stödet till svenska fredsorganisationer och stiftelser inom FBA:s mandat tagits bort²⁹⁴ liksom ungdomsdelegater till FN. Sverige är därmed det enda EU-landet som inte har ungdomsdelegater.²⁹⁵

Det kvinnliga medlingsnätverket, som samordnats av FBA på uppdrag av regeringen, pausades

inför 2023²⁹⁶ och nämns inte alls i regleringsbrevet för 2024²⁹⁷. Det tematiska området ”fredliga och inkluderande samhällen” har tagits bort i det senaste regleringsbrevet till FBA.²⁹⁸

Regeringen har i reformagendan för biståndet uttalat målsättningen att stärka kvinnors och flickors frihet och egenmakt till exempel genom att ”främja flickors utbildning, speciellt i kris och konflikt, och kvinnors deltagande i fredsprocesser”.²⁹⁹ Målsättningen finns också i den nya handlingsplanen för kvinnor, fred och säkerhet. I den fem sidor korta handlingsplanen har till exempel alla skrivningar om nedrustning försvunnit.³⁰⁰ Ökad tillgång till vapen förstärker ojämna maktförhållanden mellan könen och ökar risken för våld, inklusive sexuellt våld mot kvinnor och flickor. Att inte inkludera nedrustningsfrågor i planen innebär en bristande helhetssyn och riskerar att påverka frågor om jämställt deltagande och beslutsfattande i nedrustningsprocesser, som är avgörande för förebyggande och skydd. Det ges dessutom mindre styrning till de implementerande myndigheterna, bland annat saknas tydliga ansvarsområden för myndigheterna (vilket var specificerat i den förra planen³⁰¹) och konkreta steg för implementeringen³⁰².

Handlingsplanen tar fasta på arbetet med att integrera kvinnor och deras deltagande i fredsprocesser och fredsbyggande, samt belyser vikten av sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) för att stärka skyddet av kvinnor och flickor. Planen nämner också ”olika grupper” av kvinnor och flickor. Handlingsplanen understryker att jämställda fredsprocesser är avgörande för långsiktig fred och säkerhet. Här saknas dock begreppen intersektionalitet och genus som behövs för att särskilt belysa hur olika sociala kategorier och maktordningar påverkar varandra, liksom ett adekvat fokus på män och pojkar och deras roll i detta arbete. Överlag nämns kvinnor och flickor mer som offer än som aktörer i sin egen rätt, vilket går på tvärs mot huvudsyftet med FN:s säkerhetsrådsresolution 1325. Handlingsplanen saknar dessutom en tydlig samarbetsstrategi med civilsamhället som rådgivande och ansvarsutkrävande aktör.³⁰³

I regeringens nya biståndspolitik har Ukraina en särställning.³⁰⁴ Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina förminskar dock inte behoven i andra länder, varav flera fortsätter vara en del av svenskt utvecklingssamarbete. När det kommer till Palestina, ett annat område där Sverige tidigare haft stort engagemang och som härjas av en våldsam konflikt, har utvecklingsbiståndet först pausats i nära sex månader³⁰⁵ för att sedan tas bort som bilateral strategi och inlemmas i strategin för Mellanöstern och Nordafrika (MENA) i en mer begränsad form³⁰⁶.



Regeringen har sänkt Sveriges ambitioner inom fredsskapande. Detta syns i drastiskt neddragna budgetar både inom Sverige och i stöd till multilaterala samarbeten, det snävare geografiska fokuset, det borttagna kvinnliga medlingsnätverket samt en mindre ambitiös handlingsplan för kvinnor, fred och säkerhet.

REKOMMENDATIONER

Regeringen bör:

- ➔ visa konkret hur de anser att kvinnor ska delta i alla delarna av fredsprocesser genom att aktivt främja detta arbete, till exempel genom att återinrätta det kvinnliga medlingsnätverket i Sverige samt ålägga utlandsmyndigheterna att återrapportera sina insatser på temat.
- ➔ tydligare styra myndigheternas arbete för implementeringen av handlingsplanen för kvinnor, fred och säkerhet.
- ➔ säkerställa långsiktig finansiering till fredsorganisationer och stiftelser i Sverige för att upprätthålla ett starkt civilsamhälle som kan granska regeringens och försvarets beslut i tider av upprustning.