



2024-03-26

## **Sveriges nya nationella handlingsplan för genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution Kvinnor, Fred och Säkerhet, 2024-2028 – en analys av civilsamhället**

År 2006 var Sverige bland de första länderna i världen att anta en nationell handlingsplan för implementeringen av FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 och efterföljande resolutioner<sup>1</sup>. Resolution 1325, antagen år 2000, markerade ett betydelsefullt steg framåt i erkännandet av kvinnors roll i fredsprocesser och betonade vikten av att skydda kvinnors rättigheter under konflikt samt främja kvinnors aktiva deltagande i fredsbyggande insatser. Sverige har under åren fortsatt att revidera och uppdatera sin strategi för att bättre möta de utmaningar och behov som uppstår i arbetet för att främja agendan. 2023 antogs Sveriges senaste handlingsplan för kvinnor, fred och säkerhet.

Syftet med denna analys är att undersöka och utvärdera den nya handlingsplanen genom att jämföra den med dess föregångare, vidare avser analysen att identifiera styrkor och svagheter i den nya strategin och hur den kan förstärkas och förbättras. Vi har även tittat på de rekommendationer som lades fram i de rapporter från 2020 och 2022 som utvärderade den föregående planen, för att se hur väl dessa rekommendationer efterlevs i den nya planen. Respektive gav förslag på utformning inför uppdatering av den nya planen. Dessa rapporter togs fram av Sweco på uppdrag av Utrikesdepartementet, och baserades på intervjuer och workshops med berörda aktörer samt dokumentstudier.<sup>2</sup>

Analysen presenterar det vi ser som de viktigaste skillnaderna mellan nuvarande och tidigare handlingsplaner, dels vad gäller de övergripande målen, dels gällande ett antal centrala områden för genomförandet. Den är framtagen av Internationella Kvinnoförbundet för Fred och Frihet (IKFF), Kvinna till Kvinna och Operation 1325, som alla ingår i Arbetsgruppen för den nationella handlingsplanen.

### **Kvinnors och flickors deltagande i konfliktförebyggande insatser**

Gällande området konfliktförebyggande arbete, uttrycker handlingsplanen att Sverige ska bidra till olika grupper av kvinnors och flickors lika deltagande i förebyggande insatser. Det är positivt att planen belyser att kvinnor och flickor inte är en homogen grupp, och att hänsyn ska tas till kvinnors och flickors olika behov. Dock saknas här hänvisningar till män och pojkars roll och deltagande i

---

<sup>1</sup>Irsten, et al. FN:s Agenda för Kvinnor, Fred och Säkerhet” (2022), IKFF. [fns-agenda-for-kvinnor-fred-o-sakerhet-final.pdf](https://www.ikff.se/fns-agenda-for-kvinnor-fred-o-sakerhet-final.pdf) (ikff.se) s.7

<sup>2</sup> Utvärdering av Sveriges tredje nationella handlingsplan för kvinnor, fred och säkerhet 2016-2020 - Sweco (2020); Framtagande av Sveriges nya nationella handlingsplan för kvinnor, fred och säkerhet - Swecos rapport (2022)

arbetet, något som lyftes i den tidigare handlingsplanen. Att inkludera män och pojkar är en nödvändighet. Det handlar om att utmana djupt rotade maktförhållanden och normer. Vi menar att det är beklagligt att den nya planen inte inkluderar det tidigare språket om “att motverka strukturella grundorsaker till konflikt och våld”, eftersom det är genom att ompröva de normer och beteendemönster som upprätthåller ojämställdheten som vi verkligen kan skapa förändring.

Handlingsplanen betonar vikten av att förebygga väpnade konflikter genom investeringar i jämställdhet och kvinnors rättigheter, dock saknas referenser till viktiga metoder som nedrustning, medling, diplomati och kvinnors möjlighet till organisering. Dessa är avgörande verktyg för att effektivt förebygga konflikter och främja fred och stabilitet.

Vi ser positivt på att handlingsplanen erkänner det viktiga sambandet mellan konflikt och klimatförändringar samt att relaterade risker beaktas i det konfliktförebyggande arbetet. Här hade det varit önskvärt att understryka vikten av lika deltagande, och hur förändringar i klimatet påverkar olika samhällsgruppers säkerhet, eftersom klimatförändringarna ökar skyddsbehoven.<sup>3</sup>

### **Inkluderande och jämställda fredsprocesser och fredsbyggande**

Den nya planen har som övergripande målsättning att “Sverige ska synliggöra och stärka kvinnors lika deltagande och inflytande i fredsprocesser samt i freds- och statsbyggande, på alla nivåer i samhället.” Även här har formuleringen om vikten av att engagera män försvunnit, liksom hänvisningen till “normer, attityder och strukturer”. Detta anser vi är beklagligt. Den nya handlingsplanen understryker att jämställda fredsprocesser är avgörande för långsiktig fred och säkerhet. För detta krävs det att jämställdhetsarbetet inte bara är en fråga för kvinnor, utan något som angår alla i samhället.

Det är också oroande att se att vissa centrala aspekter inom nedrustningsområdet har försvunnit från den nya handlingsplanen, inklusive multilaterala avtal, avväpning, demobilisering och återanpassningsprocesser (även kallad DDR), reformering av säkerhetssektorn (SSR) och informella nedrustningsinitiativ. 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 beslutfattande i nedrustningsprocesser, som är avgörande för förebyggande och skydd.

### **Stärkt skydd av kvinnor och flickor**

Vad gäller målsättningen om stärkt skydd mot våld för kvinnor och flickor finns både likheter med och skillnader mot den tidigare planen. Tidigare betonades behovet av att kvinnor som drabbats av konflikter aktivt deltog i planering, implementering och utvärdering av humanitära insatser. I den nya handlingsplanen är kvinnors aktiva deltagande inte lika framträdande. Däremot vill man stärka tillgången till sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter (SRHR) för att stärka skyddet för kvinnor och flickor före, under och efter konflikt. SRHR beskrivs inte bara som en grundläggande rättighet utan en nyckel för att stärka kvinnors och flickors ekonomiska egenmakt och aktiva deltagande i samhället. Ett större fokus på SRHR är positivt, då det för tillfället pågår ett bakslag mot SRHR vilket utgör ett hot mot kvinnors och flickors rättigheter och säkerhet.<sup>4</sup> Det är dock viktigt att integrera detta i en bredare strategi som adresserar mångfacetterade hinder för kvinnors och flickors rättigheter och

---

<sup>3</sup> Irsten, et al. ”FN:s Agenda för Kvinnor, Fred och Säkerhet” (2022), IKFF. s.23

<sup>4</sup> “Center Works to Combat Global Regression on Sexual and Reproductive Health and Rights” (2021), Center for Reproductive Rights.

deltagande i samhället. Det är också viktigt att undvika att kvinnor enbart reduceras till mottagare av skydd, och även främja kvinnor som aktiva aktörer för förändring.<sup>5</sup>

Vi ser positivt på att den nya planen behåller formuleringar om den särskilda utsattheten för kvinnliga människorättsförsvarare och kvinnor i politiska positioner i konfliktländer, och att Sverige ska fortsätta bidra med stöd och skydd till dessa grupper. Positivt är också att man inkluderar digitalt våld inom ramen för könsbaserat våld.

## **Ledarskap och expertis**

Den övergripande målsättningen är: *Åtgärder som bidrar till att genomföra agendan för kvinnor, fred och säkerhet ska integreras i all relevant verksamhet nationellt och internationellt.* En förändring från den tidigare planen är tillägget "relevant". Vi ser med viss oro på sådana formuleringar i handlingsplanen, som öppnar upp för att genomförande myndigheter och aktörer kan bortse från att integrera genomförandet när de önskar, på grund av begreppets godtycklighet.

## **Klimat**

Handlingsplanen omnämner klimat under avsnittet om kvinnors och flickors deltagande i konfliktförebyggande insatser: "De senaste åren har kopplingarna mellan klimatförändringar och konflikt blivit allt tydligare. Klimatrelaterade säkerhetsrisker ska därför beaktas i det konfliktförebyggande arbetet, såväl nationellt som internationellt." Detta är ett steg framåt jämfört med den tidigare handlingsplanen, som inte hänvisade till klimatförändringarna och dess koppling till konflikter över huvud taget. Man hade dock kunnat tänka sig en tydligare formulering om hur detta "beaktande" i det konfliktförebyggande arbetet ska gå till, särskilt när det nu kopplas till kvinnors och flickors deltagande.

## **Intersektionellt perspektiv**

Swecos utvärdering visade att det fanns en efterfrågan på ett tydligare intersektionellt perspektiv i handlingsplanen, det vill säga "ett perspektiv som synliggör hur olika sociala kategorier och maktordningar samverkar och förstärker varandra för att skapa över- eller underordningar, och hur faktorer som ålder, etnicitet, socioekonomisk situation, geografi o.s.v. interagerar med kön".<sup>6</sup> Rapporten menade att ett sådant perspektiv är en viktig utgångspunkt för att nå resultat och förändring, och att handlingsplanen bör definiera intersektionalitet inte bara som en teori utan som en metod och ett angreppssätt, och ger i nio punkter exempel på hur handlingsplanen skulle kunna inkludera ett intersektionellt arbetssätt.

Handlingsplanen gör ingen referens till intersektionalitet eller intersektionellt arbetssätt. Målgruppen kvinnor och flickor utvecklas endast med skrivningen: "Sverige ska synliggöra och stödja särskilt marginaliserade grupper såsom kvinnor med funktionsnedsättningar, hbtqi-personer, unga och äldre." Det ges dock ingen vägledning i hur detta ska ske.

## **Fokusländer**

Handlingsplanens geografiska prioriteringar har reviderats. I den tidigare planen fanns tolv fokusländer, som var särskilt prioriterade och där "utlandsmyndigheterna tillsammans med samarbetspartners ska ha en aktörsroll och där landspecifika resultat kan följas upp och bidra till

---

<sup>5</sup> Irsten, et al. "FN:s Agenda för Kvinnor, Fred och Säkerhet" (2022), IKFF. s.6

<sup>6</sup> Zhou, et al. "Utvärdering av Sveriges Tredje Nationella Handlingsplan för Kvinnor, Fred och Säkerhet. (2020). Sweco. s. 17

lärande.” Swecos utvärdering visade dock att utpekandet av fokusländer hade gett liten effekt, bland annat på grund av otydligt syfte och ett för stort antal fokusländer.<sup>7</sup> Utifrån utvärderingen gav Sweco olika förslag på ny utformning av fokusländer, t.ex. att minska antalet, använda fokusländer som fallstudier för att på ett djupare sätt kunna följa upp resultat, eller för att kunna arbeta på nya sätt med samverkan mellan olika svenska aktörer i ett land.

Den nya planen har tagit bort fokusländerna. Den geografiska prioritering som görs gäller Ukraina. Handlingsplanen benämner det inte som fokusland men slår fast att: “Stöd till Ukraina är en av regeringens viktigaste utrikespolitiska prioriteringar. Detta ska även få genomslag i arbetet med agendan för kvinnor, fred och säkerhet”, ”Särskild prioritet ska dock ges till Ukraina och länder som påverkas av Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina.”, och att “en prioritering är också att främja kvinnors deltagande i Ukrainas uppbyggnadsarbete”. Kvinnor, Fred och Säkerhetsagendan har givetvis stor relevans i Ukraina. För att säkerställa en robust handlingsplan är det dock viktigt att integrera den övergripande Ukraina-strategin i genomförandet, i stället för att Ukraina är det enda fokuslandet för handlingsplanen. På lång sikt kan det även skapa problem, då Ukrainas situation och behov kan ändras i förhållande till andra länder och kontexter under planens genomförandeperiod 2024-2028. Det är också viktigt att inte glömma de andra länder där Sverige tidigare haft ett omfattande engagemang i Kvinnor, Fred och Säkerhetsfrågor, så att detta arbete upprätthålls och kan byggas vidare på.

Vad gäller genomförandet genom Sveriges utlandsmyndigheter (där fokusländerna tidigare hade särskilda uppdrag om genomförandet) framgår det i den nya handlingsplanen att ”Sveriges utlandsmyndigheter ska *där detta är möjligt* kunna bistå till handlingsplanen för kvinnor, fred och säkerhet med utgångspunkt i de genomförande myndigheternas verksamhet.” Detta menar vi är en försvagning av uppdraget och mandatet för Utlandsmyndigheterna att genomföra arbetet, och riskerar att leda till en sänkt ambition, resurssättning och prioritering.

## Styrningsfrågor

Frågor relaterade till styrning har sedan innan varit omdiskuterat, bland annat i handlingsplanens arbetsgrupp. Planens otydliga roll som styrdokument har påtalats av de genomförande myndigheterna, som menat att deras verksamhet har en tydligare styrning via regleringsbrev och verksamhetsplaner, och att handlingsplanen (2016-2020) hade en otydlig relation till dessa. Swecos rapport från 2022 gav som förändringsförslag att “ringa in vilka myndigheter som har ansvar att bidra till respektive inriktning”, att “beskriva kort hur varje strategisk inriktning är relevant för olika myndigheters mandat” samt att “ge viss vägledning och exempel i hur myndigheternas aktiviteter och mål kan formuleras”. Ett förslag var även att handlingsplanen skulle fastställa “gemensamma effektmål och visioner”.<sup>8</sup>

Den nya handlingsplanen syftar till att vara mindre detaljstyrd, och ge ett större ägarskap till myndigheterna som då bättre ska kunna integrera genomförandet med den ordinarie verksamheten. Detta är också i linje med Swecos rekommendationer. Dock saknas riktlinjer för hur detta ska ske. Myndigheterna är uppmanade att “identifiera lämpliga former för genomförandet”, och ges ingen vidare styrning för hur planerna ska utformas. Vad gäller samarbeten nämns olika aktörer, inklusive regionala, multilaterala och aktörer inom civilsamhället, men det saknas specificering av detta och hur ansvar fördelas. Förändringsförslagen från Swecos rapport har inte inkluderats.

Utrikesdepartementet kommer inte att ha en genomförandeplan, då man anser att det är myndigheterna som är de genomförande aktörerna. Detta är en tydlig förändring från den tidigare planen, som angav att ”Inom Regeringskansliet ska Utrikesdepartementet, Forsvarsdepartementet och Justitiedepartementet genomföra handlingsplanen. Även vissa delar av Socialdepartementets och

---

<sup>7</sup> *ibid.*

<sup>8</sup> Framtagande av Sveriges nya nationella handlingsplan för kvinnor, fred och säkerhet - Swecos rapport (2022) s. 10

Utbildningsdepartementets verksamhet berörs av planen.” Den förra planen angav också att: ”Regeringskansliet (under Utrikesdepartementets ledning) tar ett tydligt politiskt ledarskap och ansvar för att följa upp handlingsplanens genomförande”.

Den väldigt vaga styrningen anser vi riskerar att leda till en ambitionssänkning i genomförandet. Uppdraget om kvinnor, fred och säkerhet är ofta ett marginellt uppdrag sett till myndigheternas totala verksamhet, och utan tydligt uppdrag vad gäller mål och återrapportering riskerar detta arbete att inte resurssättas eller prioriteras.

Det hade varit önskvärt att de strategiska målsättningarna formulerats på ett sätt som möjliggör bedömning av arbetets effektivitet och resultatuppnåelse. För att säkerställa ett effektivt genomförande hade vi velat se tydligare visioner och effektmål, för att möjliggöra analyser under genomförandeperiodens gång, för att kunna utvärdera framsteg, identifiera eventuella hinder och anpassa efter behov. Nu lämnas istället, denna styrning och målformulering helt till respektive myndighet, vilket vi anser riskerar att försvaga det samlade genomförandet. Vi hade velat se en mekanism i handlingsplanen som samordnar utföraraktorernas planer för genomförande och säkerställer att hela agendan innehåller konkreta operationaliseringarna, och att dessa är tillräckligt ambitiösa för att på ett meningsfullt sätt bidra till målen.

## **Civilsamhällets roll**

Civilsamhället nämns som en aktör i den nya handlingsplanen: ”Viktigt för genomförandet är också ett nära samarbete och partnerskap med civilsamhällesorganisationer såväl lokalt, nationellt, regionalt som globalt.” I den förra planen framgick att: ”Aktörer inom civilsamhället och akademien i såväl Sverige som konflikt- och postkonfliktländer är viktiga samarbetspartners i arbetet med kvinnor, fred och säkerhet. Civilsamhällesaktörers kompetens, engagemang och erfarenhet ska stödjas och tas tillvara i genomförandet av Sveriges handlingsplan.” Sedan den förra planens framtagande har det tillkommit Säkerhetsrådsresolutioner som exempelvis 2467<sup>9</sup> och 2496<sup>10</sup> som ännu tydligare betonar vikten av civilsamhällets roll. Detta återspeglas inte i den nya handlingsplanen. Särskilt gällande civilsamhällets roll i Sverige, dess genomförande av agendan både nationellt och internationellt inklusive stödet från det svenska civilsamhället till kvinnorättsaktivisters arbete i andra länder, samt deras roll som kunskapsbärare och ansvarsutkrävande. Då civilsamhället har varit en drivande kraft bakom agendans tillkommande, utveckling och genomförande, hade vi gärna sett en ökad inkludering av civilsamhällets perspektiv, synpunkter och bidrag.

Processen med handlingsplanens framtagande var heller inte lika inkluderande av civilsamhället som för tidigare handlingsplan. Civilsamhällesaktörerna som ingår i arbetsgruppen för handlingsplanen har inte konsulterats på ett meningsfullt sätt i arbetet med att utforma den nya planen, och särbehandlats från myndigheterna i arbetsgruppen i fråga om information och inflytande på både processen och innehållet. Det bryter mot praxis för hur Sverige har arbetat med genomförandet av Kvinnor, Fred och Säkerhetsagendan.

Redan inför framtagandet av Sveriges första handlingsplan (2006) fanns det en arbetsgrupp bestående av berörda civilsamhällesorganisationer och myndigheter. Arbetsgruppen har sen dess spelat en viktig roll både i framtagandet av nya handlingsplaner, implementering och utvärdering av Sveriges arbete för Kvinnor, Fred och Säkerhet. Inför den tidigare handlingsplanen ombads Kvinna till Kvinna och IKFF genomföra konsultationer med kvinnoorganisationer och kvinnliga fredsbyggare i fem länder. På uppdrag av UD skrev IKFF en rapport baserad på konsultationer med civilsamhället och berörda

---

<sup>9</sup> United Nations Document, Resolution 2457, [S/RES/2467\(2019\)](https://undocs.org/S/RES/2467(2019)) ([undocs.org](https://undocs.org))

<sup>10</sup> United Nations Digital Library, Resolution 2496, [Resolution 2496 \(2019\)](https://un.org/Resolution%202496%20(2019)) / ([un.org](https://un.org))

myndigheter i Sverige.<sup>11</sup> IKFF, Kvinna till Kvinna och Operation 1325 deltog därefter i skrivprocessen för handlingsplanen. I processen för att ta fram den nya planen anlätades istället Sweco för att genomföra konsultationer med civilsamhället och utförarmyndigheterna, vilket innebar mindre transparens och dialogmöjligheter mellan civilsamhället och berörda myndigheter och departement. Själva konsultationen med UD om handlingsplanens utformning utgjordes av två kortare möten, som saknade dagordning, textutkast att basera diskussionen på, och där inga tänkta prioriteringar förmedlades. Det är positivt att nuvarande handlingsplan nämner arbetsgruppen: ”I samråd med berörda departement samordnar Utrikesdepartementet en arbetsgrupp för myndigheter och civilsamhället med uppdrag att genomföra handlingsplanen”. Men det hade varit önskvärt att detta uppdrag tydliggjordes, inklusive med skrivelser om hur frekvent gruppen ska mötas och vad civilsamhällets roll i detta arbete är.

Civilsamhällets meningsfulla deltagande är avgörande och har varit en framgång i Sveriges arbete. Det framgår i den tidigare handlingsplanen (2016–2020), och i Swecos rapporter. De poängterar civilsamhällets kompetens, engagemang, erfarenhet, och att en inkluderande process skapar ägandeskap. Att civilsamhället inkluderas i framtagandeprocesser av nationella handlingsplaner är också något som Sida framhåller som en förutsättning för att processen ska vara inkluderande, vilket Sverige uppmuntrar när stöd ges till dessa processer i andra länder.

Vi ser med oro på den marginalisering av civilsamhällesorganisationer som skett under processen med planens framtagande. Det är av yttersta vikt att genomförandet fortsätter att värna civilsamhällets roll, som experter som kan ge stöttning och som ansvarsutkrävare både i Sverige och runt om i världen.

## **Finansiering**

Vad gäller finansieringen av genomförandet av Kvinnor, Fred och Säkerhetsagendan, fastslår både nuvarande och föregående handlingsplan att finansieringen sker inom ramen för ordinarie budget. Den tidigare planen inkluderade ett eget kapitel om finansieringsfrågan, som särskilt pekade på att: “Sverige har en lång tradition av generöst och ambitiöst bistånd. Svenskt bistånd ska vara tydligt i sina värderingar och modigt i handling. Målsättningen är att biståndet ska uppnå en procent av Sveriges bruttonationalinkomst. Sveriges myndighet för internationellt utvecklingssamarbete Sida har fått i uppdrag att säkerställa ett integrerat konfliktperspektiv och jämställdhetsperspektiv i allt utvecklingssamarbete.”

Samt: “Under perioden för handlingsplanen avser regeringen även genomföra en särskild katalytisk satsning för att stödja kvinnor som aktörer för fred: kvinnor som medlare, kvinnor som aktörer i fredsprocesser och fredsbyggande, kvinnorrättsförfvarare i konflikttrabbade länder.” Den nuvarande planen har bara behållit den första meningen från det tidigare kapitlet om finansiering: “Genomförandet av agendan för kvinnor, fred och säkerhet ska utgöra en integrerad del av verksamheten och finansiering sker inom ramen för ordinarie budgettilldelning”.

---

<sup>11</sup> Konsultationsrapport 1325, IKFF, 2015, s. 4 och 22 <https://ikff.se/wp-content/uploads/2015/06/2015-Konsultationsrapport-1325-IKFF.pdf>

## Slutsatser och rekommendationer

Jämställdhetsfrågor tenderar att nedprioriteras i tider av kris. Det vet vi organisationer som arbetat med detta i många decennier, och är en grundorsak till att FN:s Säkerhetsrådsresolutioner för Kvinnor, Fred och Säkerhet från början kom på plats. Den nya handlingsplanens vaghet riskerar att leda till just detta, att jämställdheten och kvinnors roll och rättigheter glöms bort. Därför föreslår vi följande rekommendationer för arbetet framåt:

- Tydliggör UD:s roll som samordnande av arbetet, inklusive genom tydligare vägledning till myndigheterna.
- Resursstärk detta arbete inom Regeringskansliet, inklusive så att regelbundna möten med hela handlingsplanens arbetsgrupp kan säkerställas.
- Säkerhetsställ att Sveriges säkerhetspolitiska samarbeten (inklusive i EU, Nato och OSSE) inte hindrar genomförandet av agendan för kvinnor, fred och säkerhet.
- Ge genomförande myndigheter möjlighet att prioritera detta arbete, inklusive genom tillräckliga resurser för att skapa tydliga genomförandeplaner med uppföljbara mål.
- Ta vara på civilsamhällets och kvinnoorganisationers roll för att genomföra arbetet, både i Sverige och globalt, och tydliggör vikten av resurser till kvinnorrättsorganisationer i konflikt.
- Skapa bred politisk förankring för Kvinnor, Fred och Säkerhetsagendan, inklusive genom transparenta processer kring genomförandet som också involverar Sveriges riksdag.