

2024-04-11
UD2024/

Utrikesdepartementet

Strategi för internationell civil krishantering och fredsfrämjande 2024–2028

1. Utgångspunkter och mervärde

Denna strategi för Sveriges civila krishantering och fredsfrämjande är en del av styrningen av Sveriges samlade bistånds-, utrikes- och säkerhetspolitik. Strategin ska bidra till att stärka de multilaterala organisationernas förmåga att förebygga, föregripa, hantera och lösa kriser och konflikter samt att bidra till att främja hållbar fred, säkerhet, demokrati och en ökad respekt för mänskliga fri- och rättigheter liksom rättsstatens principer. Sveriges engagemang inom den civila krishanteringen är ett viktigt bidrag till att upprätthålla och stärka den regelbaserade världsordningen där folkrättsliga principer efterlevs. Internationell fred och säkerhet byggs bäst i samverkan.

Sverige medverkar effektivt till internationell civil krishantering och fredsfrämjande genom antalet utsända och deras kompetens men även genom bidrag till policy- och metodutveckling. Sverige kan bidra med kunskap och erfarenhet om civil krishantering och fredsfrämjande verksamhet som ett viktigt verktyg för att hantera konflikter och främja fred, demokrati och stabilitet. Genom strategin ska Sverige fortsätta vara en ledande aktör på dessa områden.

De utrikes- och säkerhetspolitiska målsättningarna utgör viktiga överväganden för Sveriges agerande inom internationell civil krishantering och fredsfrämjande, vid sidan av målet för svenskt internationellt bistånd. Genom att stärka partnerländers förmåga att hantera gränsöverskridande säkerhetshot stärks även vår nationella säkerhet.

2. Inriktning och mål för det svenska biståndet

Målet för svenskt internationellt bistånd är att skapa förutsättningar för bättre levnadsvillkor för människor som lever i fattigdom och förtryck.

Strategins mål utgår från Sveriges mervärde som aktör inom den internationella civila krishantering och fredsfrämjande verksamheten och uppföljningar av vad som ger goda resultat inom olika verksamhetsområden. Att Sverige visar brett engagemang, inte minst till EU:s civila krishanteringsinsatser, skapar bättre förutsättningar att påverka en insats i en riktning som är viktig för Sverige.

Strategin ska gälla under perioden 2024–2028. Strategin styr användningen av medel som anslås under anslag 1:1 Biståndsverksamhet, ap 12, 14, 20, 41, 42, 43 och 44 Internationell civil krishantering. Anslagsposterna disponeras av Polismyndigheten, Kriminalvården, Domstolsverket, Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, Åklagarmyndigheten, Folke Bernadotteakademien och Myndigheten för psykologiskt försvar. Verksamheten bedrivs i enlighet med villkor för de berörda myndigheternas anslagsposter i regleringsbrev avseende internationell civil krishantering.

Medlen ska endast användas i enlighet med OECD:s biståndskommitté DAC:s riktlinjer för vad som kan klassificeras som bistånd. Respektive myndighet ska sammanställa samt rapportera statistik till Styrelsen för internationellt utvecklingssamarbete (Sida) i enlighet med DAC:s direktiv.

Verksamheten ska bidra till följande mål:

- Stärkta operativa resultat i genomförandet av civil krishanterings- och fredsfrämjande insatser genom bemanning med kvalificerad svensk personal.
- Stärkt institutionell förmåga hos internationella aktörer som bedriver insatser för civil krishantering och fredsfrämjande att effektivt och ändamålsenligt planera och genomföra insatser, bedriva metod- och policyutveckling inom civil krishantering och fredsfrämjande.

Samtliga myndigheter som omfattas av strategin ska bidra till att uppnå båda målen.

3. Kontext och svenska utrikespolitiska prioriteringar

De säkerhetspolitiska utmaningarna i vår omvärld ökar och blir alltmer komplexa och oförutsägbara, samtidigt som respekten för den regelbaserade världsordningens grundläggande principer och multilaterala lösningar utmanas.

Europa och Sverige befinner sig i det allvarligaste säkerhetspolitiska läget i modern tid. Ryssland utgör ett gravt och direkt hot mot Sveriges och Europas säkerhet. Rysslands fullskaliga invasion av Ukraina och dess konsekvenser för europeisk och internationell säkerhet är långtgående och kommer troligtvis att bestå under lång tid.

Även det säkerhetspolitiska läget i Europas närområde, ett område som sträcker sig från Nordafrika och Sahel, via Levanten och västra Balkan till Östeuropa och Södra Kaukasien, samt i omvärlden utanför vårt närområde, är präglad av demokratisk tillbakagång, sönderfallande, sviktande och konfliktdrabbade stater, terrorism och organiserad brottslighet i form av bland annat smuggling av människor, vapen och narkotika.

Det säkerhetspolitiska omvärldsläget, inklusive ökade gränsöverskridande hot, riskerar att på olika vis undergräva vitala säkerhetsintressen och ställer krav på ett samlat och starkt multilateralt agerande för ökad säkerhet och fred. Den internationella civila krishanteringen och fredsfrämjande verksamheten utgör ett viktigt instrument för att förebygga och hantera de säkerhetspolitiska hot och kriser som präglar vår omvärld, genom att motverka konflikt och främja fred, stabilitet, demokrati och transparenta och effektiva samhällssystem samt stärka partnerländers motståndskraft. Den civila krishanteringen syftar även till att bygga upp partnerländers förmåga att bekämpa terrorism och organiserad transnationell brottslighet, stå emot hybridhot och hantera explosiva lämningar av krig, att minska korruption samt att stärka rättsstaten och möjligheten till ansvarsutkrävande. Att övervaka och verka konfliktförebyggande och konfliktdämpande i gränsområden, längs med stilleståndslinjer eller i frusna konflikter är en annan väsentlig uppgift. Partnerländer med regeringar som visar stöd för den regelbaserade världsordningen och samarbetar för gemensamma mål är särskilt prioriterade att stödja.

4. Verksamhet

Sekonderingsverksamhet

Det svenska stödet till civila insatser inom internationell krishantering och fredsfrämjande ska framför allt bestå av personalbidrag från svenska myndigheter till olika insatser. Insatserna dit myndigheterna ska sekondera personal ska främst genomföras av multilaterala organisationer, framför allt Europeiska unionen (EU) men även Förenta nationerna (FN) och, där det är särskilt motiverat, Organisationen för säkerhet och samarbete i Europa (OSSE). Myndigheterna kan även sekondera personal till Natos fältverksamhet, om det är i enlighet med OECD-DAC:s bestämmelser för vad som utgör bistånd.

Myndigheterna ska ansvara för att rekrytera, nominera, utbilda och i förekommande fall anställa kvalificerad personal för tjänstgöring i de internationella organisationernas insatser. Myndigheterna ska göra detta inom ramen för sina professioner, kompetenser och uppgifter. Personal till chefsbefattningar, rådgivartjänster, utbildningsfunktioner, kärnfunktioner och andra centrala och strategiska tjänster ska prioriteras. Befattningar som syftar till att genomföra insatsernas kärnuppgift ska ha hög prioritet. Stödfunktioner ska prioriteras utifrån insatsens behov. I syfte att stärka effekten av det svenska personalbidraget kan myndigheterna vid förfrågan från de internationella organisationerna eller de civila krishanteringsinsatserna i begränsad omfattning bistå insatserna eller partnerländerna med materiel.

De svenska personalbidragen bör motsvara kompetensbehoven i respektive insats och ska bidra till att målet med insatsen uppnås. Givet myndigheternas olika expertis och insatsernas varierande uppgifter och verksamhetsområden krävs ofta att flera myndigheter, inom ramen för sina professioner, kompetenser och uppgifter, bidrar till en och samma insats. Bidragen bör göra det möjligt att utnyttja svensk kompetens på ett effektivt sätt samt att, inom insatsens mandat, påverka insatsens inriktning och genomförande, bland annat genom överföring av svenskt kunnande och det förhållningsätt som kännetecknar en effektiv och rättssäker statsförvaltning.

Myndigheternas sekonderade personal ska verka inom ramen för insatsernas fastställda mandat samt under organisationernas ledning och styrning. Myndigheterna ska ge stöd till sin personal under pågående insats.

Myndigheterna ska med utgångspunkt i sina ansvarsområden säkerställa att personalen är rätt utbildad för sina uppdrag. Myndigheterna kan bedriva utbildningsverksamhet för andra än den egna myndighetens personal såsom andra länders personal som ska delta i EU-, FN- eller OSSE-insatser. När det är ändamålsenligt och kostnadseffektivt bör myndigheterna genomföra utbildningar gemensamt.

Allt fler civila krishanterings- och fredsfrämjande insatser är utformade för att vara flexibla och skalbara, i syfte att kunna möta skiftande behov i partnerländer och kunna anpassa sig till en snabbt föränderlig kontext. Myndigheterna ska följa denna utveckling och när det är möjligt sekondera personal och ta initiativ till utvecklingen av kortare, flexibla eller skalbara insatser, exempelvis genom specialiserade eller mobila insatsteam eller tillresande experter. När det är ändamålsenligt/kostnadseffektivt bör myndigheterna samverka för att kunna erbjuda krishanteringsinsatserna ett gemensamt förslag med sammansatt expertis.

Cyber- och hybridhot ökar i omfattning och betydelse. Inom den civila krishanteringen finns ett ökat behov av att möta dessa hot. Myndigheterna ska därför särskilt beakta och utveckla förmågor inom cybersäkerhets- och hybridhotsområdena för att tillgodose behov för insatsernas egen säkerhet och för att genomföra insatsernas mandat gentemot partnerländerna, inte minst i närområdet.

Kapacitetshöjande verksamhet

Det svenska stödet till civila insatser inom internationell krishantering och fredsfrämjande ska även bestå av stöd till de internationella civila krishanteringsorganisationernas interna kapacitet att bedriva civil krishantering och fredsfrämjande verksamhet samt till policy- och doktrinutveckling. Detta ska främst ske genom sekonderingar till respektive organisations högkvarter. Annan kapacitetshöjande verksamhet är också viktig, såsom riktade och relevanta utbildningar, inklusive insatsförberedande utbildningar, rådgivning samt insatser eller internationell samverkan på området till stöd för fredsfrämjande, säkerhetsfrämjande och konfliktförebyggande verksamhet. Denna verksamhet kan vara riktad till de civila krishanteringsorganisationerna, partnerländer eller andra utsändande länder. Verksamheten ska bedrivas i enlighet med regeringens prioriteringar.

Myndigheterna ska utifrån sin kapacitet som utsändande organisation och sin expertis inom den civila krishanteringen även bidra till metod- och policyutveckling, dels inom ramen för såväl arbetet med att genomföra EU:s pakt för civil krishantering som FN:s fredsfrämjande verksamhet och annan relevant verksamhet i internationella forum, dels till Regeringskansliets arbete på området.

Stärkt koppling mellan inre och yttre säkerhet

De gränsöverskridande hoten blir allt fler, samtidigt som effekterna av konflikter och sönderfallande stater i högre utsträckning påverkar vår nationella säkerhet. Gränsen mellan inre och yttre säkerhet suddas ut. Sambandet mellan regeringens politik för nationell respektive internationell säkerhet blir allt viktigare. Rättsvårdande expertis till de civila krishanteringsinsatserna är av ökande vikt givet insatsernas arbete med att stärka partnerländernas civila kapacitet att bekämpa nationella och gränsöverskridande säkerhetsutmaningar som organiserad brottslighet, hybridhot och irreguljär migration samt motverka straffrihet och öka ansvarsutkrävande. Myndigheterna bör verka för att tillgodose insatsernas behov av ett tydligt sammanhållet rättskedjeperspektiv, det vill säga att insatserna bidrar till rättsprocessen och till alla myndigheter som deltar i den, från utredning till verkställighet. Stärkt samverkan mellan aktörer inom det rättsliga och inrikes området, exempelvis de rättsvårdande myndigheterna, respektive inom EU:s civila krishantering, ingår som åtagande i den Strategiska kompassen för säkerhet och försvar och EU:s pakt för civil krishantering.

Myndigheternas bidrag till de civila krishanteringsinsatserna ska uppfylla målen för internationellt bistånd, samtidigt som det kan bidra till viktiga hemtagningseffekter.

Övriga prioriteringar

EU utgör Sveriges viktigaste utrikespolitiska plattform. Myndigheterna ska fokusera på att bedriva verksamhet i EU-insatser i EU:s närområde (EU:s östra och södra grannskap). Myndigheterna kan även ge personalbidrag till EU-insatser i länder utanför närområdet i syfte att stärka EU som global säkerhetspolitisk aktör. För att stärka EU:s civila krishantering är genomförandet av EU:s pakt för civil krishantering centralt. Myndigheterna ska genom sin verksamhet aktivt bidra till genomförandet av pakten, vilket

bland annat inkluderar att bidra till genomförandet av den nationella implementeringsplanen.

Det ligger i Sveriges intresse att vara en aktiv, ansvarstagande och trovärdig medlem i Nato. Myndigheterna kan genom sekonderingar stödja den del av Natos verksamhet som enligt OECD-DAC:s bestämmelser anses utgöra bistånd.

Myndigheterna kan även sekondera personal till FN och, där det är särskilt motiverat, till OSSE. Deltagande i FN-insatser möjliggör svensk närvaro och svenskt engagemang i länder vars säkerhetsutmaningar har global påverkan, inklusive stora konsekvenser för Sverige och EU genom exempelvis terrorism, organiserad brottslighet och irreguljär migration. Deltagande i OSSE-insatser bidrar till att skapa förutsättningar för långsiktig säkerhet i Europa, framförallt genom OSSE:s fältnärvaro i Östeuropa, västra Balkan och Centralasien.

En övergripande svensk prioritering är att all verksamhet ska bedrivas med ett jämställdhetsperspektiv integrerat i planering, genomförande och uppföljning av insatserna. En ökad andel kvinnor i insatserna, samt att de genomförs utifrån de mänskliga fri- och rättigheterna är likaså en svensk prioritering. Myndigheterna ska även bidra till genomförandet av den svenska handlingsplanen för FN:s säkerhetsråds resolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet. Därtill utgör miljö, klimat och säkerhet viktiga perspektiv, givet att miljöförstöring och klimatförändringar ökar risken för konflikt.

Myndighetssamverkan

För att säkerställa ett samspelt och kvalitativt svenskt bidrag till den internationella civila krishanteringen ska nära samverkan mellan myndigheterna ske i Rådet för internationell fredsfrämjande verksamhet och dess undergrupper, i enlighet med regeringens beslut (UF2013/52812) om myndighetssamverkan vid internationell fredsfrämjande verksamhet. Samverkan ska ske inför nominering av chefsbefattningar, samt för information- och erfarenhetsutbyte. Myndigheterna ska även föra en nära dialog med Regeringskansliet (Justitiedepartementet, Forsvarsdepartementet och Utrikesdepartementet). Myndigheternas samverkan ska också bidra till att stärka ett sammanhållet rättskedjeperspektiv.

Uppföljning och erfarenhetshantering

Myndigheterna ska bidra till att utveckla en väl fungerande erfarenhetsåterföring från verksamheten till regeringen och internt på myndigheterna. Erfarenhetsåterföringen ska aktivt användas för policy- och metodutveckling i de internationella organisationerna samt inom respektive myndighets uppgift att utveckla Sveriges förmåga nationellt och inom internationellt fredsfrämjande arbete. Myndigheterna ska säkerställa att internationell tjänstgöring värdesätts i den interna karriärsutvecklingen, exempelvis för chefstillsättningar.

Myndigheterna ska genomföra, följa upp och redovisa verksamheten i linje med vad som föreskrivs i regeringens riktlinjer för strategier inom svenskt utvecklingsamarbete och humanitärt bistånd. Den årliga strategirapporten ska bland annat innehålla redovisning, analys och bedömning av resultaten av verksamheten i förhållande till angivna mål.