

Analys av möjligheterna för Sveriges genomförande av säkerhetsrådsresolution 2250: unga, fred och säkerhet

DNR

17-00237

Datum

29 september 2017

Innehåll

Inledning.....	2
Sammanfattning.....	2
1. FN:s säkerhetsrådsresolution 2250: unga, fred och säkerhet	4
2. Den multilaterala kontexten	7
3. Vilka är unga?	9
4. Unga som aktörer	11
5. Säkerhetsrådsresolution 2250 i Sverige	14
6. Rekommendationer för Sveriges genomförande av säkerhetsrådsresolution 2250: unga, fred och säkerhet	18
7. FBA:s möjligheter till genomförande av säkerhetsrådsresolution 2250: unga, fred och säkerhet.....	28
Bilaga 1: Syfte, metod och avgränsning.....	32
Bilaga 2: Lista på konsulterade och intervjuade aktörer	33

Inledning

Regeringen har i regleringsbrevet för 2017 uppdragit åt FBA att den 29 september inkomma med en analys av möjligheterna för Sveriges genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 2250 om unga, fred och säkerhet (SR2250).

Mot bakgrund av FBA:s allmänna uppdrag att arbeta med fred, säkerhet och utveckling i en internationell kontext fokuserar denna rapport på Sveriges möjligheter att genomföra resolutionen inom utvecklingssamarbete och internationell fredsfrämjande verksamhet. Rapporten bygger förutom på analys av SR2250 och andra relaterade strategier, policys och ramverk också på konsultationer med 10 myndigheter, 21 civilsamhällesorganisationer, samt ett flertal enskilda intervjuer.¹

Sammanfattning

Säkerhetsrådsresolution 2250 om unga, fred och säkerhet antogs i december 2015 för att bereda plats för unga som positiva aktörer i frågor om fredsbyggande och konflikthantering och för att tillvarata deras engagemang och drivkraft för förändring. Resolutionen tar därmed tydligt ställning mot den förhärskande synen på unga i konflikt som antingen hot eller offer. SR2250 lyfter fem fokusområden. Det första är *deltagande* vilket också är en bärande princip för hela resolutionen och innebär att unga ska ges möjligheter till meningsfullt deltagande i beslutsfattande processer. Övriga fokusområden är *skydd*, *förebyggande*, *partnerskap* och *återintegrering*. Resolutionen uppmärksammar specifikt våldsam extremism och betonar att unga inom detta område utgör en värdefull motkraft.

Resolutionen berör alla medlemsländer och kan i Sverige kopplas till såväl långsiktigt internationellt utvecklingssamarbete i bred bemärkelse, som till svensk inrikespolitik. Rapporten fokuserar på det internationella arbetet men lyfter också vissa ofrånkomliga samband med den nationella kontexten. Resolutionen har många gemensamma drag med FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet och efterföljande resolutioner, både i fråga om problembild, syfte och fokusområden. Det finns därför skäl att ta lärdom av arbetet med 1325, dels för att hitta synergier och dels för att undvika dubbelarbete och konkurrens om medel. Arbetet med *Agenda 2030* torde ha relevans för omsättandet av SR2250 i praktiken, både med tanke på agendans mål 16 och vad gäller den process och det perspektiv som arbetet med den svenska handlingsplanen har anammat.

I arbetet med genomförandet av resolutionen är det viktigt att vara medveten om att unga människor inte utgör en homogen grupp. Förutsättningarna varierar stort mellan olika grupper av unga, varför en analys av

¹ Se bilaga 2.

målgruppen behöver göras i respektive kontext. Civilsamhället utgör generellt en mycket väsentlig resurs för alla resolutionens fokusområden. Det är dock viktigt att vara vaksam på vilka grupper som inte är representerade i civilsamhället. En risk är att unga av olika skäl inte väljer att organisera sig på ett sådant vis som givare är vana att samarbeta med. Resolutionen definierar unga som 18-29 år, vilket skiljer sig från tidigare definitioner av unga inom FN-systemet. Unga enligt resolutionen kan snarare beskrivas som unga vuxna, formellt har de vuxnas rättigheter men informellt har de sällan tillträde till beslutsfattande. Då det övergripande syftet är att ta tillvara unga människors kapacitet och se till deras behov, finns det skäl att inta en flexibilitet till denna åldersavgränsning.

Sverige bedöms ha goda förutsättningar att i praktiken omsätta resolution 2250 mot bakgrund av en generellt positiv inställning till unga som kompetenta aktörer. Sverige är en stark förespråkare för mänskliga rättigheter och har ett integrerat rättighetsperspektiv i utrikes- och utvecklingspolitiken. Svenska civilsamhällesorganisationer har omfattande erfarenhet av arbete med ungas perspektiv och inkluderande metoder, och har även ett vidsträckt internationellt nätverk på lokal nivå. Utöver detta har till exempel utlandsmyndigheterna, Sida och FBA stor erfarenhet av att arbeta med ett konfliktperspektiv, till del relaterat till unga, fred och säkerhet.

Förslag på hur Sverige kan genomföra resolutionen är listade under ett antal verksamhetsområden: *policy- och strategiarbete, bilateralt utvecklingssamarbete, multilateralt utvecklingssamarbete och civil krishantering, samverkan och stöd till civilsamhället, kunskaps- och kompetenshöjande insatser, forskning och slutligen samverkan med näringsliv*. Nedan följer ett urval av rapportens rekommendationer.

Sverige

- bör inkludera SR2250 i kommande nationella policydokument för utrikespolitiken och utvecklingssamarbetet samt i instruktioner och regleringsbrev till myndigheterna.
- bör genom det internationella utvecklingssamarbetet främja att civilsamhället stärks och inkluderar unga från samhällets alla delar.
- bör vara drivande i att SR2250 systematiskt integreras i det multilaterala arbetet inom fred och säkerhet exempelvis genom resolutioner, mandat, policy- och styrdokument.
- bör stödja organisationer, initiativ och program som beaktar ungas behov, perspektiv och förutsättningar i konflikt- och postkonfliktländer, inkluderar ungas deltagande, och har ett intersektionellt förhållningssätt.
- bör främja kompetensutveckling inom departement, utlandsmyndigheter och relevanta myndigheter för att säkerställa att ungas perspektiv och SR2250 integreras i verksamheten, i likhet med det arbete som utförts med fokus på kvinnor, fred och säkerhet.
- bör främja finansiering av kvantitativ och kvalitativ forskning och policyrelevanta studier om unga, fred och säkerhet.

- bör främja dialog med andra departement, myndigheter, statliga företag och unga aktörer för att förbättra analyser av hur Sverige kan bidra till att skapa hållbara sysselsättningsmöjligheter för unga i konflikt- och postkonfliktländer.

1. FN:s säkerhetsrådsresolution 2250: unga, fred och säkerhet

“By addressing underlying dynamics and root causes of conflict but also drivers for peace, by engaging all stakeholders (young people, civil society, security actors) 2250 offers a vision to develop and implement long-term sustainable solutions.”²

Två tredjedelar av världens fattiga människor lever i sviktande och konfliktdrabbade länder, och av dessa uppskattas 600 miljoner vara unga.³ Dagens unga generation globalt är den största genom tiderna, halva jordens befolkning under 30 år och unga utgör ofta en majoritet i konfliktdrabbade länder.

SR2250 antogs i december 2015 av FN:s säkerhetsråd för att uppmärksamma och säkerställa att unga människor ges den uppmärksamhet de förtjänar i en tid då världen ser ett ökat antal utmaningar.⁴ Unga människors tillgång till en fredlig och hållbar utveckling hämmas av våld, brist på säkerhet och bristande respekt för mänskliga rättigheter. SR2250 betonar att unga kan vara särskilt sårbara i konfliktsituationer som konsekvens av att vara på flykt, avbruten utbildning eller brist på försörjningsmöjligheter. Resolutionen påpekar att detta kan ha en mycket negativ inverkan på samhällens möjligheter att skapa hållbar fred och utveckling.

I många konfliktdrabbade länder omfattas unga ofta av negativa stereotyper och anklagas inte sällan för höga nivåer av våld, utan hänsynstagande till bakomliggande orsaker såsom: illegal ekonomi, organiserad brottslighet och andra former av våld som i sin tur beror på stora strukturella skillnader, fattigdom, ojämlikhet, och svaga institutioner där unga i själva verket utgör den största gruppen av offer. Unga män, mellan 15 och 29 år, varav de flesta är medborgare i låg- och medelinkomstländer, utgör till exempel 50 procent av världens offer för väpnat våld och mord. Unga kvinnor löper särskilt stor risk att utsättas för konfliktrelaterat sexuellt våld och därmed drabbas av fysiska och psykiska konsekvenser som följd, men även unga män drabbas och mörkertalet anses stort. Unga kvinnor uppskattas utgöra mellan 10 och 30 procent av stridande i väpnade grupper, medan unga män fortfarande utgör majoriteten av kombattanter i världen. Det är dock viktigt att påpeka att majoriteten av unga män inte är engagerade i våld och tvångsrekrytering är vanligt förekommande.

² <https://www.euractiv.com/section/development-policy/opinion/un-resolution-2250-a-game-changer-for-eu-on-peace-and-security/>

³ <http://youthdevelopmentindex.org/>

⁴ <http://www.un.org/press/en/2015/sc12149.doc.htm>

SR2250 betonar regeringars ansvar att stötta och skydda ungas rättigheter och att unga kvinnor och män bör ges möjlighet till meningsfullt deltagande i beslutsfattande processer, i fredsprocesser och i konfliktlösning. Att genom resolutionen flytta fokus från unga som offer eller förövare till fredsbyggare är betydelsefullt av många anledningar. Det synliggör ungas fredsarbete, ger dem erkännande och mer legitimitet.

SR2250 nämner alltså inte endast vikten av unga som målgrupp utan lyfter även fram vad som i denna rapport benämns som *ungas perspektiv*, i bemärkelsen att unga ses som aktörer som själva bör få möjlighet att formulera sina behov och åsikter, och att ungas deltagande i alla nivåer av beslutsfattande anses vara meningsfullt. Enligt *Landsrådet Sveriges Ungdomsorganisationer* (LSU) är ungas perspektiv att "erkänna ungas behov, kompetens och rättigheter, [...] att erkänna ungas rätt att delta i frågor som berör dem."⁵ Begreppet *perspektiv på unga* eller *ungas perspektiv* syftar sålunda på det sätt resolutionen beskriver inte bara unga som målgrupp utan även ungas egna behov och åsikter.

Ungas perspektiv framträder också i *policyramverket för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd* vilket till exempel understryker att "unga är viktiga rättighetsbärare och aktörer och ska inkluderas i beslutsfattande och genomförande i samhällsbygget."⁶ Det stora antalet unga, globalt såväl som i konfliktområden, motiverar även ur ett rättighetsperspektiv att denna grupp har adekvat representation och inflytande. Så är dock inte fallet. Trots att unga människor mellan 18 och 29 klassificeras som juridiskt sett vuxna har de generellt sett färre möjligheter än äldre att påverka både sina egna samhällen och den politik som avgör deras livsvillkor. I den mån unga har andra behov osynliggörs detta delvis i den mer övergripande kategorin vuxna. SR2250 påkallar mekanismer och strukturer som möjliggör att unga representeras i konfliktförebyggande, fredsbyggande och statsbyggande insatser. Argumenten för ett ungt perspektiv handlar dock inte bara om rättigheter, utan också om nyttan med att tillvarata ungas kompetens. LSU argumenterar till exempel för att integrering av ett perspektiv på, av och för unga kan generera ökad relevans, effektivitet, verkningsgrad och hållbarhet för många biståndsinsatser.

SR2250 tar primärt sikte på ungas inflytande i frågor som rör fred och säkerhet, men omfattar också konfliktförebyggande inom ramen för social och ekonomisk utveckling. Vare sig man uppfattar att resolutionen begränsas till konfliktkontexter eller den bredare utvecklingsagendan är det väsentligt att ha i åtanke att frånvaron av ungas perspektiv och deltagande i fredsbyggandeprocesser inte är en isolerad företeelse utan speglar ungas relativt begränsade inflytande i samhällen överlag. Om ungas deltagande och perspektiv inkluderas i samhället generellt är sannolikheten större och förutsättningarna bättre för ett deltagande även inom området fred och säkerhet. Därtill kommer den nära kopplingen mellan utveckling och

⁵ LSU: Ungas engagemang för en hållbar värld (2016), http://lsu.se/wp-content/uploads/2016/11/ungas_engagemang_for_en_hallbar_varld-agenda2030-rapport_webb.pdf s. 12-13.

⁶ Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd 2016/17:60: 20.

fred så som den uttrycks i det svenska policyramverket för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.

Internationellt beskrivs SR2250 allt oftare som agendan om unga, fred och säkerhet, eller på engelska *Youth, Peace and Security Agenda* (YPS), i likhet med agendan för kvinnor, fred och säkerhet (WPS). Resolutionen om unga, fred och säkerhet har stora likheter med, bygger till stor del på och refererar även till FN:s säkerhetsrådsresolution 1325 om kvinnor, fred och säkerhet (SR1325) och efterföljande resolutioner. SR1325:s fokus på kvinnors roller i konflikt, konflikters effekter på kvinnors liv samt kvinnors deltagande i fredsbyggande speglas av ungas dito i SR2250. Precis som SR1325 lyfter SR2250 särskilt följande fokusområden; deltagande, skydd och förebyggande, men har utöver dessa även ett fokus på partnerskap och återintegrering och förebyggandet av våldsam extremism.

Deltagande. SR2250 uppmanar medlemsstater att öka ungas representation och aktiva deltagande i beslutsfattandeprocesser på alla nivåer i lokala, nationella, regionala, och internationella institutioner och mekanismer för att förebygga och lösa konflikter, inklusive förebyggandet av våldsam extremism.

Skydd. SR2250 kräver att alla parter i en konflikt skyddar civila, inklusive unga, enligt internationell rätt, vilket omfattar skydd från alla former av sexuellt och könsbaserat våld. Resolutionen påminner om alla staters ansvar att säkerställa att mänskliga rättigheter respekteras för alla individer, även för unga, inom landets territorium.

Förebyggande. SR2250 uppmanar medlemsländer att erkänna unga som aktörer i frågor som rör fred och säkerhet samt erbjuda stöd för våldsförebyggande initiativ. Resolutionen understryker vikten av policy som främjar dels ungas deltagande inom fredsfrämjande arbete, dels utbildning, sysselsättning, entreprenörskap och politiskt engagemang.

Partnerskap. SR2250 uppmanar medlemsländer att öka politiskt, finansiellt, tekniskt och logistiskt stöd till fredsinsatser som beaktar ungas behov och deltagande. Vidare uppmuntras medlemsländer att samarbeta med civilsamhälle och lokala aktörer vid utvecklandet av strategier mot våldsbejakande extremism.

Avhopp och återintegrering. SR2250 uppmuntrar alla aktörer engagerade i avhopp och återintegrering att ta hänsyn till ungas behov, inklusive insatser inriktade på sysselsättning, arbetsträning och utbildning.

2. Den multilaterala kontexten

We must build on the work that has been done with the support of the Member States, the Youth Envoy and civil society. But this cannot be an initiative by old people discussing the younger generation. The United Nations must empower young people, increase their participation in society and their access to education, training and jobs.

- António Guterres, UN Secretary General, swearing-in ceremony, 12 December 2016.

Den senaste tiden har konfliktförebyggande stått i fokus inom global policyutveckling, till exempel de tre FN-översynerna, Agenda 2030, säkerhetsrådsresolution 2282 om *sustaining peace* (SR2282), men även den svenska regeringens policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd och den grundläggande *Politiken för Global Utveckling* (PGU). Dessa policies belyser att alla processer och beslutsfattande måste bygga på inkludering av hela samhällen, även unga kvinnor och män. Trots detta är de direkta referenserna till hur man ska arbeta med att inkludera unga kvinnor och män förhållandevis få.

Arbetet med unga, fred och säkerhet har dock gjort stora framsteg under de senaste åren. FN:s generalsekreterare har utsett ett särskilt sändebud som arbetar med ungdomsfrågor med fokus på hur unga kvinnor och män kan spela en större roll i fredsprocesser och i konflikthantering. I augusti 2015, under sitt medlemskap i säkerhetsrådet, stod Jordanien exempelvis värd för ett *Global Forum on Youth Peace and Security* där *Amman Youth Declaration on Youth Peace and Security* antogs. I april 2015 antog den Internationella dialogen om freds- och statsbyggande⁷ den så kallade Stockholmsdeklarationen⁸ (*Stockholm Declaration on Addressing Fragility and Building Peace in a Changing World*). Stockholmsdeklarationen innehåller en direkt referens till SR2250 och betonar ungas potentiellt positiva roll för freds- och statsbyggnad i implementering av *New Deal*.⁹

SR 2282 utgör en översyn av FN:s arkitektur för det fredsfrämjande arbetet, inte minst avseende *Peacebuilding Commission* (PBC), *Peacebuilding Fund* (PBF), och *Peacebuilding Support Office* (PBSO). SR 2282 påminner, med hänvisning till SR2250, om att unga kan spela en viktig roll i konfliktförebyggande och fredsfrämjande insatser, liksom även om kvinnors viktiga roll utifrån SR1325 och efterföljande resolutioner. UNPBSO har särskilt drivit frågan om unga, fred och säkerhet. 2014 tog de fram *Guiding Principles on Young People's Participation in Peacebuilding* som utgör grunden för SR2250, tillsammans

⁷ Den Internationella dialogen är ett forum för politisk dialog med sviktande och konflikttrabbade stater, internationella givare och det civila samhället med målet att bidra till mer framgångsrika processer från konflikt till fred.

⁸ <http://www.government.se/contentassets/8c2491b60d494dd8a2c1046b9336ee52/stockholm-declaration-on-addressing-fragility-and-building-peace-in-a-changing-world.pdf>

⁹ *New Deal for Engagement in Fragile States* eller kort, *New Deal*, är en överenskommelse mellan över 40 sviktande och konflikttrabbade länder, internationella biståndsgivare och civilsamhällesorganisationer för att förbättra biståndseffektiviteten i engagemanget i sviktande och konflikttrabbade stater. Överenskommelsen träffades under det fjärde högnivåmötet om biståndseffektivitet Busan, Korea den 30 november 2011. <http://www.pbsdialogue.org/en/>

med FN-organisationer (inklusive PBC där Sverige spelat en aktiv roll¹⁰) och civilsamhällesorganisationer (inklusive ett stort antal ungdomsorganisationer bland annat *European Youth Forum*).¹¹

Guiding Principles on Young People's Participation in Peacebuilding:¹²

1. Promote young people's participation as an essential condition for successful peacebuilding
2. Value and build upon young people's diversity and experiences
3. Be sensitive to gender dynamics
4. Enable young people's ownership, leadership and accountability in peacebuilding
5. Do no harm
6. Involve young people in all stages of peacebuilding and post-conflict programming
7. Enhance the knowledge, attitudes, skills and competencies of young people for peacebuilding
8. Invest in intergenerational partnerships in young people's communities
9. Introduce and support policies that address the full needs of young people

I samband med att SR2250 antogs tillsatte FN:s generalsekreterare en kommitté för att genomföra en studie om unga, fred och säkerhet, *Global Progress Study on Youth, Peace and Security*. Kommittén beskriver studien som en konkret och framåtblickande strategi för resolutionens genomförande.¹³ Rapporten, som delfinansieras av Sida, förväntas färdigställas årsskiftet 2017/2018. I en panel på FN i New York i juni 2017 presenterade huvudförfattaren strategier för att säkra att ungas röster reflekteras i rapporten: regionala konsultationer med unga för att skapa bättre förståelse för olika perspektiv, landstudier för att dokumentera hur unga kvinnor och män är involverade i arbete för fred och säkerhet och fokusgrupps-diskussioner där unga som vanligen inte nås genom andra kanaler utgör en särskild målgrupp. Vidare har rapporten engagerat experter från civilsamhället, FN:s olika organisationer och medlemsstater för att samla evidens på tematiska frågor som är viktiga för unga människor. Av största vikt, enligt huvudförfattaren, är att medlemsstater främjar just ungas deltagande då detta är avgörande för att uppnå hållbarhetsmålen i *Agenda 2030*.

¹⁰ Som ordförande för PBC under denna tid organiserade exempelvis Sverige ett sidoevenemang för unga fredsbyggare. Sveriges FN-ambassadör har även vid ett flertal tillfällen faciliterat diskussioner om unga, fred och säkerhet, vilket sänt starka signaler inom FN-systemet att detta är en viktig fråga för Sverige. Intervju med Cecile Mazzacurati UNPBSO 2017-05-02.

¹¹ <http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/guiding-principles-on-young-peoples-participation-in-peacebuildi.html>

¹² Subgroup on Youth Participation in Peacebuilding of the United Nations Inter-Agency Network on Youth Development. The Subgroup on Youth Participation in Peacebuilding is co-chaired by the United Nations Peacebuilding Support Office (PBSO) and Search for Common Ground (SFCG) and consists of members representing a number of United Nations agencies, international non-governmental organizations, academics and youth-led organizations.

<http://unoy.org/wp-content/uploads/Guiding-Principles.pdf>

¹³ <https://www.youth4peace.info/ProgressStudy>

Arbetet med SR2250 är fortlöpande inte minst inom FN. I marginalen på generalförsamlingens årliga högnivåvecka i FN i september 2017 stod Jordanien och Norge värdar för ett högnivåevent om unga, fred och säkerhet vid vilket Sverige närvarade. Generalsekreteraren betonade där att komplexa utmaningar i en orolig tid givit upphov till ett glapp i tillit och förtroende som växt sig allt större och som för unga manifesteras dels genom en brist på deltagande och dels i brist på möjligheter, men att SR2250 ingjuter hopp om att denna utveckling går att stävja. Huvudförfattaren till *Global Progress Study* lyfte att den nedsättande diskursen om unga våldsutövare eller offer osynliggör den stora majoriteten av unga, som i större utsträckning måste involveras. Ungas roll i att bekämpa radikaliserings och extremism och vikten av utbildning var andra områden som särskilt lyftes upp. Med på mötet fanns även den nybildade vängruppen *Champions of Youth* i vilken bland annat Sverige ingår. Världsbankens och FN:s gemensamma och omfattande nyligen publicerade rapport *Pathways for Peace; inclusive approaches to preventing violent conflict*, har ett särskilt fokus på unga och rekommenderar uttryckligen ungas ökade och meningsfulla deltagande i beslutsfattande samt behovet av långsiktig politik samt ekonomisk och social policy för deras inkludering.¹⁴

3. Vilka är unga?

“Following 14 years of conflict in Liberia, a large segment of the population may face additional exclusion from decision-making processes because they are too old to be considered youth but have not been able to make the transition into ‘adulthood’.”¹⁵

Den åldersmässiga definitionen av ”ung” eller ”ungdom” varierar stort mellan och inom olika länder. Den definition som ofta tillämpas i svensk politik för unga är 13-25 år.¹⁶ I vissa länder är den övre gränsen så hög som 35 år. I vissa kulturella kontexter är biologisk ålder mindre relevant då det är den sociala åldern, (exempelvis om personen är gift, har barn, arbete eller vilket inflytande hen har), som avgör om denne betraktas som ung eller vuxen, snarare än huruvida juridisk myndighetsålder uppnåtts. SR2250 definierar unga som personer mellan 18 och 29 år vilket skiljer sig från gängse definitioner av unga inom FN-systemet. Resolutionen tar alltså åldersmässigt vid där konventionen om barnets rättigheter slutar.

Under förhandlingarna om SR2250 i FN var åldersdefinitionen en svår fråga. Den definition man använt sig av tidigare för adolescens var 15-24, vilket även är den man använt för statistik. Eftersom resolutionen innehöll skrivningar om politiskt deltagande och på så sätt skulle kunna öppna för rättigheter för unga under 18 möttes den dock av hårt motstånd av vissa medlemsstater. Beslutet har förvånat många aktörer då de flesta

¹⁴ United Nations; World Bank. 2017. Pathways for Peace: Inclusive Approaches to Preventing Violent Conflict. Washington, DC: World Bank. <https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/28337>

¹⁵ Sarah Smith: *Leaders of Today - Engagement of Youth in Sustaining Peace*, Dag Hammarskjöld Foundation Development Dialogue Paper: no 23, April 2017:2.

¹⁶ Endast en av de konsulterade myndigheterna arbetar i dagsläget med målgruppen 18-29 år, däremot har flera gjort en egen avgränsning i sitt arbete med unga, exempelvis unga i ålder 18-21 år eller 15-25 år. Enligt Eurostat (EU:s statistikbyrå) definieras unga som personer mellan 15 och 29 år.

enas om att det är viktigt att även rikta sig till dem under 18, inte minst i diskussioner om förebyggande av våldsam extremism. Diskursen om konfliktförebyggande, till exempel, fokuserar mycket på *early warning* och *early action*, och att arbeta förebyggande med unga endast från 18 års ålder ses av många som alldeles för sent.

Det kan dock vara viktigt i vissa sammanhang att särskilja barn som en grupp som omfattas av andra rättigheter än SR2250:s målgrupp unga. Unga enligt resolutionen kan snarare beskrivas som unga vuxna, som formellt har de vuxnas rättigheter, men informellt hålls utanför de beslutande sfärerna. Det övergripande syftet med resolutionen är att tillvarata unga människors kapacitet och se till deras behov, vilket gör att Sverige i genomförandet av resolutionen bör ha en flexibel inställning till åldersavgränsningar såväl nedåt som uppåt och låta kontexten avgöra vilka åldrar som är relevanta att ha som målgrupp.

Även om unga i mångt och mycket delar många sociala och kulturella villkor oavsett kultur och kontext, är kategorin unga givetvis mycket heterogen. Gruppen unga rymmer olika identiteter, viljor och intressen och förutsättningarna kan se mycket olika ut beroende på till exempel kön, sexuell läggning, utbildningsnivå, etnicitet, funktionsvariationer och socioekonomiska skillnader. I konsultationer med civilsamhället påtalades vikten av att anta ett intersektionellt perspektiv när man diskuterar unga, fred och säkerhet. Det finns till exempel stora skillnader mellan unga kvinnors och mäns behov i en konflikt- eller postkonfliktsituation, liksom mellan en utbildad elit i städer och marginaliserade unga på landsbygden vad gäller tillgång till service och möjligheter.

En väsentlig utmaning kopplad till frågan om heterogenitet i det internationella utvecklingssamarbetet är att det ofta är lättast att vända sig till organiserade grupper för att inhämta ungas perspektiv. Dock är många unga idag inte organiserade, kanske för att civilsamhället är svagt eller för att formerna för organisering inte tilltalar dem. I vissa kontexter tillhör även de mest organiserade unga en relativt framgångsrik del av samhället, kanske till och med en ekonomisk och politisk elit, medan i andra kan civilsamhället utgöra en fristad för unga som lever i relativ fattigdom. Det är följaktligen viktigt att vara medveten om att en ungdomsorganisation inte nödvändigtvis kan ge röst åt unga i hela samhället vare sig de gör anspråk på det eller ej. Samtidigt är det av stor vikt att fortsätta att stödja civilsamhällets utveckling så att fler grupper organiserar sig och sträva efter att nå unga i hela samhället, men att tillse att det finns en flexibilitet och kreativitet i hur organiseringen kan ske för att säkerställa att man når även marginaliserade unga eller unga från marginaliserade områden. Det är i detta sammanhang viktigt att vara införstådd med att inkluderande processer är resurskrävande, i synnerhet för att nå särskilt marginaliserade unga då det ofta kräver tid och ansträngningar att identifiera representanter och skapa samsyn.

4. Unga som aktörer

As partners, young people should be actively engaged in both policy and programming, from analysis and design, to implementation and monitoring, and developing recommendations for the future based on lessons learned. Such engagement should extend beyond elite youth based in the capitals, to diverse segments of young people in the communities most affected by violent extremism.¹⁷

Unga fredsbyggare

Ett viktigt mål för resolutionen om unga, fred och säkerhet är att unga inte betraktas som enbart offer eller förövare, utan pekar på ungas positiva inflytande på fredsbyggande arbete samt vikten av att unga kvinnor och män från olika kontexter och samhällsnivåer finns representerade i beslutsfattande strukturer både i sina egna närmiljöer men även i internationella fora. Detta handlar i grunden både om att ändra attityder till unga och att utforma samhället så att det blir tillgängligt för alla.

I en global kartläggning av 399 ungdomsledda fredsorganisationer framkom att ungas organisering behöver stöd, information och kunskap, dels från andra unga ("peer-to-peer") dels från makthavare. Trots flera utmaningar så har många organisationer rönt framgångar inom områden som syftar till att integrera unga i lokala, nationella och internationella beslutsfattandeprocesser, främja konflikt- och våldsförebyggande arbete på lokal nivå (inklusive förebyggande arbete mot ungas deltagande i våldsamma extremistgrupper) och att skapa formell och informell sysselsättning. Vidare spelar dessa organisationer en nyckelroll i att skapa socialt samförstånd på lokal nivå, förankra synen på unga som en positiv kraft för fred och även leverera humanitärt bistånd där nationell infrastruktur är otillräcklig.¹⁸

Trots mångfald och geografisk spridning så finns även många gemensamma nämnare för de typer av aktiviteter ungdomsledda fredsorganisationer utför. Det handlar till stor del om utbildning i konfliktlösning och ledarskap för unga, främjande av ungas inkludering i beslutsfattande i såväl formella som informella strukturer, organisering av events och kampanjer samt dialogforum mellan konfliktparter. En mycket viktig aspekt som betonas av unga själva är nätverksbyggande, mellan unga från olika kontexter, och mellan unga och äldre generationer, samt att främja partnerskap för att stärka ungas förmågor och möjligheter och arbeta för deras ökade inkludering.

Vikten av ungas inkludering och aktiva deltagande bekräftades också kontinuerligt under arbetet med denna rapport, i konsultationer och intervjuer. På frågan om varför unga exkluderas konstaterar många att det i vissa fall handlar om metod. Hur konsulteras unga aktörer? Hur kan unga ges möjlighet att bidra på ett väsentligt

¹⁷ <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/four-tips-from-peacebuilders-on-working-with-young-people-to-transform-violent-extremism/>

¹⁸ *Mapping a Sector: Bridging the Evidence Gap on Youth-Driven Peacebuilding Findings of the Global Survey of Youth-led Organisations Working on Peace and Security*, UNOY Peacebuilders and Search for Common Ground, 2017.

vis till diskussioner om vad de anser vara nyckelfrågor inom fred och säkerhet? Hur kan man möjliggöra att unga själva kan komma med lösningar till de utmaningar som finns för både unga och de samhällen de lever i? Svaret från de flesta konsulterade till denna rapport är respektfulla möten, aktivt deltagande och inkluderande genom hela processen.

En viktig faktor för civilsamhället, såväl för konstruktiva som mer destruktiva åsikter, är internet och sociala medier. Dels för att informationsspridning, nätverksbyggande och (traditionell) organisering självklart underlättas, dels för att det möjliggör andra typer av organisering som inte behöver följa traditionella modaliteter. Det är viktigt att policy- och strategiarbete gällande civilsamhället tar höjd för detta. Det är också viktigt att vara medveten om att tillgången till informationsteknologi i olika kontexter kan vara mycket ojämlig. Det finns till exempel stora skillnader i tillgång till informationsteknologi mellan stad och landsbygd men även i vissa kontexter mellan män och kvinnor.

Trots att ungas engagemang uppmuntras är det viktigt att vara varse att ungas organisering i fredsarbete även är förknippat med många utmaningar. För de som verkar i konflikttrubbade kontexter är fattigdom, misstro och hot om våld vanligt förekommande. I vissa fall kan det vara direkt farligt att som ung utmana en rådande maktstruktur och politisk ordning.

Förebyggande av våldsam extremism

Vissa unga lockas in i grupper som utövar våld, till exempel i samband med val, kriminalitet eller våld med extremistiska förtecken. SR2250 uppmärksammar en ökande grad av våldsam extremism och betonar framförallt unga som aktörer i att motverka detta.¹⁹ Enligt *Youth Action Agenda to Prevent Violent Extremism and Promote Peace* är ungas meningsfulla deltagande avgörande för att stävja utvecklingen av våldsbejakande extremism.²⁰ Detta innebär inte endast att tekniskt tillgodose att unga är representerade utan snarare att se unga som förändringsagenter och möjliggöra deras motståndskraft, resursförmåga och positiva roll i att förebygga våldsam konflikt. I konsultationerna och intervjuerna lyftes behovet av trygga plattformar för ungas politiska, sociala och ekonomiska engagemang samt partnerskap och samverkan mellan olika sorters aktörer, inklusive unga aktörer för att motverka våldsam extremism.²¹ Till exempel betonades att

¹⁹ Se även *Global Youth Summit Against Violent Extremism*, New York City, 28 September 2015:

<https://www.sfcg.org/wp-content/uploads/2015/09/FINAL-Youth-Action-Agenda-1.pdf>

Transforming Violent Extremism - A Peacebuilder's Guide (Search for Common Ground, 2017): <https://www.sfcg.org/wp-content/uploads/2017/04/Transforming-Violent-Conflict-1.pdf>

²⁰ *Global Youth Summit Against Violent Extremism*, New York City, (2015-09-28): <https://www.sfcg.org/wp-content/uploads/2015/09/FINAL-Youth-Action-Agenda-1.pdf>

²¹ Nationell strategi mot våldsbejakande extremism (2016):

[regeringen.se/contentassets/8e9319885a544c00bc788e3a371f93b3/nationell-strategi-mot-valdsbejakande-extremism](http://www.regeringen.se/contentassets/8e9319885a544c00bc788e3a371f93b3/nationell-strategi-mot-valdsbejakande-extremism)
Regeringens skrivelse 2014/15:146: Förebygga, förhindra, försvåra – Sveriges strategi mot våldsbejakande extremism
<http://www.regeringen.se/4a4d2a/contentassets/d4fdc4bc1c314fdb9aa6c7a3da9bc93/141514600webb.pdf>

ungdomsledda organisationer kan ha lättare att nå målgrupper av marginaliserade unga som få andra har tillgång till.

Resolutionen betonar också grundorsakerna till ökningen av våldsam extremism måste vara i fokus. Om unga kvinnor och män uppfattar samhället och det politiska systemet som korrupt och orättvist skapar det i sin tur misstro mot staten och möjligheten att påverka samhället genom politiska processer. Enligt rapporten *Journey to Extremism in Africa*²² uppger fyra av fem som anslutit sig till extremistiska grupper att deras regering inte bistått med säkerhet eller trygghet i krissituationer och en majoritet menar att politiska val inte gör någon skillnad. För dem är det de extremistiska grupperna som ger hopp om förändring. Av de som rekryteras till extremistorganisationer är 53 procent mellan 17 och 26 år. Gemensamt för dessa är att rekryteringen ofta underlättas av samma uppsättning faktorer: brist på en social gemenskap, trygga försörjningsmöjligheter, säkerhet, samt faktiskt eller upplevt utanförskap i samhället, faktorer som tillsammans eller var för sig kan resultera i en bristande tillit till samhällssystemet. Den utlösande faktorn är ofta att de själva eller någon närstående behandlats illa av någon av statens institutioner. Därtill har fattigdom ofta präglat dessa områden i generationer vilket givetvis bidragit till att skapa misstro mot statens förmåga eller intresse att hjälpa. Mer sällan uppges ideologi utgöra grunden för rekrytering.²³ FN:s ungdomsrådgivare i Somalia har genom intervjuer med unga medlemmar i *al-Shabaab* konstaterat att deras deltagande i våldsam extremism inte berodde på ideologi, snarare att *al-Shabaab* stod för den enda möjligheten till försörjning.²⁴

Majoriteten av unga ansluter sig dock *inte* till våldsamma extremistiska grupper, *trots* till exempel arbetslöshet och marginalisering. Åtgärder som syftar till ungas sysselsättning och inflytande i samhället antas dock ha en positiv inverkan på förebyggande av våldsam extremism i olika former.

Synen på våldsam extremism som främst en säkerhetspolitisk fråga måste sålunda kompletteras med ett socio-ekonomiskt perspektiv där grundorsaker identifieras och adresseras. Fokus måste ligga på långsiktiga och hållbara insatser som är utformade att bemöta grundorsakerna och förebyggandearbetet behöver kopplas till FN:s större arbete för hållbar fred (SR 2282). Arbetet med förebyggande av våldsbejakande extremism är ett område där nationella och internationella intressen sammanfaller inom ramen för SR2250 och där Sverige både kan bidra med kunskap och erfarenheter och dra lärdomar av andra länders förebyggande arbete.

Både Sveriges strategi mot terrorism och den nationella strategin mot våldsbejakande extremism lyfter samverkan mellan olika aktörer som en viktig framgångsfaktor för att bemöta våldsbejakande extremism. Ett exempel på samverkan är det nationella praktikernätverket som består av bland annat civilsamhällsorganisationer, MUCF och polisen.

²² UNDP 2017

²³ Enligt en studie utförd av Interpeace var exempelvis arbetslöshet och religiös ideologi endast sekundära faktorer för rekrytering till våldsamma extrema grupper. Den viktigaste faktorn var ungas behov av att finna en plats i samhället, att bli sedda och respekterade. <http://www.interpeace.org/2017/08/youth-at-the-center-of-peacebuilding/>

²⁴ Intervju 2017-05-29

Resolutionen lyfter också internets ökande betydelse för rekrytering till terrorgrupper och efterlyser samarbete mellan medlemsstaterna för att förhindra detta.

5. Säkerhetsrådsresolution 2250 i Sverige

”När unga själva får vara med och definiera de problem de står inför och komma med idéer till lösningar ökar engagemanget men också lösningarnas legitimitet och hållbarhet på sikt. Att inkludera unga i beslutsprocesser bör därför ses som en framgångsfaktor som bidrar till mer effektiva och hållbara resultat.”²⁵

Många av de konflikter som utspelar sig globalt återspeglas även i Sverige. Utanförskap och diskriminering är grogrund för konflikt och våldsbejakande extremism, oavsett om det sker i Sverige eller internationellt. Denna rapport fokuserar på hur Sverige kan genomföra resolutionen om unga, fred och säkerhet i utvecklingssamarbete och internationell fredsfrämjande verksamhet. Dock är resolutionen även relevant för Sverige inrikespolitiskt och det finns givetvis intressen och kopplingar mellan det som sker i Sverige och det Sverige gör internationellt.

Sverige har länge varit förskonat från våldsam konflikt, men inte från främlingsfientlighet, rasism, polarisering, diskriminering, terrorism och kriminalitet.²⁶ Förtroendet för institutioner som ska borgen för demokrati är svagt avtagande och i åldersgruppen 16-29 är förtroendet för media betydligt lägre.²⁷ En fokusgruppstudie utförd i augusti 2017 ger stöd för denna bild, att unga, särskilt i utsatta områden, inte känner förtroende för staten och offentliga institutioner på lokal nivå, till exempel.²⁸ I samma åldersgrupp är också den mellanmänniska tilliten lägre än hos övriga.²⁹ Politiskt finns tendenser till ökad polarisering vilket också medför högre grad av extremistiska och våldsbejakande inslag. Under de senaste åren har även ensamkommande unga eller unga på flykt uppmärksammas som en särskilt utsatt målgrupp. SR2250 kan, med sitt fokus på inkludering ha direkt relevans för det nationella arbetet. Det finns många likheter mellan de utmaningar som specifikt marginaliserade unga möter oavsett om de bor i Sverige eller i ett fattigt, konfliktdrabbat land. Därmed torde det även finnas mycket att lära av de lösningar och positiva exempel som finns i andra länder för genomförande i Sverige. Principen om ömsesidighet i utvecklingssamarbetet är särskilt relevant i detta sammanhang. För att Sverige ska kunna driva agendan om unga, fred och säkerhet med trovärdighet i det utrikespolitiska arbetet krävs att den omsätts i praktiken även på hemmaplan.

²⁵ <http://interpeace.se/interpeace-almedalen-sakerhet/>

²⁶ Se exempelvis *Youth perspectives from the global North – The relevance of SCR 2250 in Sweden*. Report from focus group discussions in Stockholm, Sweden 9-11 August 2017 under ledning av Interpeace Sweden, Fryshuset och Dag Hammarskjöldfonden.

²⁷ Medieakademiens förtroendebarmeter 2016.

²⁸ *Youth perspectives from the global North – The relevance of SCR 2250 in Sweden*. Report from focus group discussions in Stockholm, Sweden 9-11 August 2017 under ledning av Interpeace Sweden, Fryshuset och Dag Hammarskjöldfonden.

²⁹ SOM-rapport nr 2016:02

Till skillnad från Sida och FBA har flera myndigheter med uppdrag inom internationellt fredsfrämjande sitt huvudsakliga verksamhetsfokus i Sverige. Det internationella utvecklingssamarbetet motsvarar en bråkdel av deras nationella verksamhet och bygger i huvudsak på de nationella erfarenheterna, vilket gör att arbete med unga, fred och säkerhet för dessa myndigheter måste kopplas till den nationella verksamheten. Ytterligare en tydlig koppling mellan det nationella och internationella arbetet är ungdomspolitik. Den *ungdomspolitiska propositionen* slår fast att de nationella målen för politikområdet utgör grunden för Sveriges agerande i det internationella samarbetet om ungdomspolitiska frågor och att Sverige ska främja samverkan i internationella organisationer och erfarenhetsutbyte mellan länder och verka för att ungas kunskaper om, erfarenheter av och egna internationella samarbeten ska stärkas. Propositionen understryker att ett aktivt internationellt ungdomspolitiskt arbete förstärker den nationella ungdomspolitik och vikten av att fortsätta med att aktivt delta i och bidra till det ungdomspolitiska samarbete som bedrivs inom EU men även inom andra internationella organisationer såsom *Nordiska ministerrådet*, *Europarådet* och FN.³⁰

Nationella processer

Det finns flera nationella processer som relaterar till SR2250, men ingen som omfattar den i sin helhet. Policyramverket för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd refererar dock specifikt till resolutionen: ”Sverige ska i sitt konfliktförebyggande arbete bidra till att genomföra säkerhetsrådsresolution 2250 om ungdomar, fred och säkerhet.”³¹ Förslag från *Delegationen för Sveriges genomförande av Agenda 2030* till handlingsplan refererar till SR2250 och lyfter vikten av att inkludera ungas perspektiv och deltagande. Inför FN:s högnivåmöte om Agenda 2030 i juli 2017 träffade företrädare för regeringen många av de organisationer som idag utgör ungdomsrörelser, och som organiserar ca 700 000 unga. Regeringens rapport om hållbar utveckling beskriver även den svenska ungdomsrörelsens starka engagemang och framtidstro, ”Genom partnerskap och holistiska lösningar levandegör ungdomar Agenda 2030 och visar att det unga civilsamhällets insatser är särskilt viktiga i arbetet för hållbar utveckling.”³² *Den Nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism* hanterar även vissa frågor relaterade till SR2250. *Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor* (MUCF) arbetar med vissa av de områden som lyfts i resolutionen.

Det finns många beröringspunkter mellan SR2250 och Agenda 2030. Mer än en tredjedel av målen i Agenda 2030 refererar direkt eller indirekt till unga, med fokus på egenmakt, deltagande och välmående, och det

³⁰ <http://www.regeringen.se/49b70c/contentassets/e005ea3010f94b60b5e9cebf6c061e8e/med-fokus-pa-unga--en-politik-for-goda-levnadsvillkor-makt-och-inflytande-prop.-201314191>

³¹ Regeringens skrivelse 2016/17:60 Policyramverk för svenskt utvecklingssamarbete och humanitärt bistånd.

³² Sverige och Agenda 2030, rapport till FN:s politiska högnivåforum 2017 om hållbar utveckling. <http://www.regeringen.se/49d319/contentassets/f883444856cd40838e69a22d5da2beed/sverige-och-agenda-2030--rapport-till-fns-politiska-hognivaforum-2017-om-hallbar-utveckling.pdf>

finns tjugo specifika delmål om unga, fördelat på sex av målen.³³ Många grundorsaker till konflikt bottnar i områden definierade i *Agenda 2030*, exempelvis ojämlik fördelning av och tillgång till olika materiella och immateriella resurser, tillgång till utbildning och sysselsättning, miljö och klimat, jämlikhet och tillgång till rättvisa.

Genom konsultationer med ungdomsorganisationer har Delegationen för Sveriges genomförande av Agenda 2030 skapat goda förutsättningar för ungas deltagande och påverkan på Sveriges genomförande av hållbarhetsagendan. I delegationens förslag till handlingsplan betonas att ”Ungas perspektiv, engagemang och innovationer utgör en förutsättning för genomförandet av *Agenda 2030* i Sverige och internationellt, och bidrar med relevans, effektivitet och långsiktighet i beslut och åtgärder, såväl nu som bortom år 2030.”³⁴ Delegationen efterlyser även ett brett engagemang hos det offentliga och andra aktörer för det svenska genomförandet av SR2250. Detta innefattar bland annat ökade möjligheter för ungas meningsfulla deltagande i alla beslutsnivåer, investeringar och bidrag för ungas organisering samt att utveckla förankringsarbetet med unga som inte är aktivt organiserade.³⁵

Ungdomspolitikerna är ett eget område i den svenska statsbudgeten men är samtidigt sektorsövergripande och tanken är att dess mål bör genomsyra samtliga berörda verksamhetsområden. Enligt den ungdomspolitiska propositionen bör alla statliga beslut och insatser som berör unga mellan 13 och 25 år ha ett ungdomsperspektiv. Det ungdomspolitiska handlingsprogrammet för perioden 2014-2017 har målet att ”alla ungdomar ska ha goda levnadsvillkor, makt att forma sina liv och inflytande över samhällsutvecklingen.” Den svenska ungdomspolitikerna ligger nära EU:s *ungdomspolitiska ramverk* för EU-samarbetet som antogs under Sveriges ordförandeskap 2009.³⁶

En viktig del av Sveriges politik för unga är beslutsfattares dialog med unga själva. Många kommuner i Sverige arbetar idag med ung medborgardialog, att skapa och utveckla möjligheter för unga att ha dialog med politiker oberoende av partipolitisk organisation, att skapa forum för unga att få och ge information om samhällets demokrati på ett begripligt, hanterbart och meningsfullt sätt. Stöd till denna typ av samverkan mellan lokal samhällsstyrning och unga människor efterfrågas i flera av Sveriges samarbetsländer. Ungdomspolitiska råd och unga representanter i myndigheters insynsråd är andra exempel på metoder att

³³ UNDP: Fast Facts – Youth as partners for the implementation of the SDG:s (2017): http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/results/fast_facts/fast-facts--youth-as-partners-for-the-implementation-of-the-sdgs.html

³⁴ I riktning mot en hållbar värld – Agenda 2030-delegationens nulägesbeskrivning och förslag till handlingsplan för genomförandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling (2017-06-01), s. 125: <http://www.regeringen.se/49ba4d/contentassets/1a2de8e7c90747a9b2c96081ceed7c58/i-riktning-mot-en-hallbar-valfard.pdf>

³⁵ Ibid s.126.

³⁶ Ramverket är inte bindande utan arbetet sker inom den s.k. öppna samarbetsmetoden. Det ungdomspolitiska samarbetet inom EU har stärkts betydligt efter det att ramverket för det europeiska samarbetet på ungdomsområdet (2010–2018) antogs 2009..

tillvarata ungas röster. Statsrådet med ansvar för ungdomsfrågor har till exempel ett *Ungdomspolitiskt råd* som instiftades 2008.

Kunskap och kompetens i Sverige

MUCF har expertkunskap om väsentliga aspekter gällande ungas perspektiv och organisering men arbetar inte specifikt med SR2250. Genom sitt stöd till civilsamhällets organisationer finns dock bred kunskap på myndigheten om fredsfrämjande initiativ som bedrivs såväl inom Sverige som inom Europa. MUCF utövar redan idag rådgivande verksamhet gentemot andra offentliga aktörer. Denna kompetens kan vara värdefull för myndigheter som är ovana vid att inkludera ungas perspektiv i såväl sin nationella som internationella verksamhet.

Svenska civilsamhällesorganisationer som arbetar med eller består av unga människor utgör en stor källa till kunskap om hur man går tillväga för att inkludera unga. Kompetensen gäller både den svenska kontexten och i utvecklingssamarbetet generellt, inklusive ämnen som relaterar till fredsbyggande och konfliktförebyggande specifikt. Därtill har flera civilsamhällesorganisationer nätverk som når lokala rörelser över stora delar av världen. Kopplingarna mellan konflikter i andra länder och skeenden i Sverige, inte minst när det gäller våldsbejakande extremism, påtalas av flera civilsamhällesorganisationer. Många av dessa organisationer har under konsultationerna betonat vikten av att skapa tillit mellan unga och samhället, att motarbeta vad de benämner som *konspirationskulturer* och framhåller vikten av att främja dialog mellan till exempel olika religiösa samfund. Arbetet med och av diasporagrupper utgör även en viktig resurs i arbetet kopplat till såväl SR2250 som annat konfliktförebyggande arbete. Särskilt viktigt för ungdomsledda organisationer är att unga ses som relevanta aktörer att inkludera i det konfliktförebyggande och fredsbyggande arbetet. Unga människors relativa brist på arbetslivserfarenhet bör inte ses som ett hinder för ökat engagemang, snarare tvärtom – unga är ofta väl lämpade att identifiera lösningar på de problem som möter just dem. Flera konsulterade organisationer menar att detta arbete kan försvåras av en separation mellan internationell och nationell verksamhet inom agendan för unga, fred och säkerhet.³⁷

Svenskt genomförande av SR2250 har nyligen påbörjats i ett fåtal landkontexter men hänvisning till resolutionen är oftast implicit. I samtal med FN:s ungdomsrådgivare i Somalia framkom att Sverige är en av de främsta givarna inom *youth empowerment* i landet men att fokus företrädesvis ligger på att skapa sysselsättning för unga och på sexuell och reproduktiv hälsa. Utlandsmyndigheterna besitter i många fall god kunskap om utmaningar och möjligheter samt konkreta erfarenheter av att arbeta med unga, fred och säkerhet. I den beställning om verksamhet inom SR2250 som skickades från Utrikesdepartementet till ett

³⁷ Youth perspectives from the global North – The relevance of SCR 2250 in Sweden. Report from focus group discussions in Stockholm, Sweden 9-11 August 2017 under ledning av Interpeace Sweden, Fryshuset och Dag Hammarskjöldfonden.

antal utlandsmyndigheter 31 maj 2017, rapporteras att det trots utmaningar finns goda förutsättningar för implementering av resolutionen då ungas demokratiska deltagande succesivt har förbättrats i flertalet landkontexter. Merparten av de rapporterade ambassaderna har arbetat med tematiken kring unga som aktörer dels genom utvecklingssamarbetet och dels genom att systematiskt säkerställa ungas röst i det reguljära arbetet samt med unga som målgrupp inom det Sverigefrämjande arbetet. I till exempel Liberia har den svenska ambassaden kommit förhållandevis långt med att identifiera unga aktörer och både FBA och Sida har insatser som fokuserar på en ung målgrupp.

Den samlade kunskapen om och erfarenheter av att arbeta med resolutionerna om kvinnor, fred och säkerhet, att arbeta med och för unga, samt det starka jämställdhetsperspektivet i svenskt utvecklingssamarbete har även hög relevans för kommande svenskt arbete med SR2250. Det finns mycket erfarenhet och stora lärdomar att använda, inte minst genom samverkan mellan olika myndigheter och det civila samhället.

6. Rekommendationer för Sveriges genomförande av säkerhetsrådsresolution 2250: unga, fred och säkerhet

“Donors and national governments should ensure that financial resources are allocated in ways that reflect commitments to inclusive peacebuilding, with adequate funding allocated to support participation and capacity building of civil society, with an emphasis on women and youth.”

- Forum Policy Brief, Stockholm Forum on Peace and Development, No. 1, May 2016

Sverige har en lång tradition och ett gott internationellt renommé av att arbeta inte bara *för* utan även *med* unga människor. Långsiktigt stöd till civilsamhället, den starka folkrörelsetraditionen, ett starkt fokus på jämställdhet, mångfald, mänskliga rättigheter, inte minst vad gäller kvinnors och barns rättigheter, har etablerat Sverige som ett land som värnar olika perspektiv och som ser unga som kompetenta aktörer.

I arbetet med att lyfta fram förslag på hur Sverige kan omsätta resolutionen om unga, fred och säkerhet i praktiken är det relevant att analysera vad Sverige vill bidra till att uppnå. Oavsett Sveriges ambitionsnivå bör metoder konkretiseras för hur resolutionen ska genomföras inom konfliktförebyggande och fredsfrämjande verksamhet. Resolutionens fem fokusområden: deltagande, skydd, förebyggande, partnerskap samt avväpning och återintegrering bör utgöra grunden för Sveriges engagemang. Det första fokusområdet - deltagande - genomsyrar andan i hela resolutionen och är grundläggande för alla andra områden.

Sverige har under sin tid som medlem i FN:s säkerhetsråd givit prov på att vara en viktig aktör i arbetet för fred och säkerhet inte minst i relation till det humanitära arbetet. Sålunda har Sverige en god position internationellt för att verka drivande i frågor som rör SR2250. Problemet med det krympande utrymmet för civilsamhällesorganisationer i många länder har varit en mycket viktig fråga för svensk utrikespolitik och

utvecklingsbistånd. Sverige har även sedan tidigare propagerat för skyddsfrågor och de svenska positionerna är redan starka vad gäller till exempel att skydda människors fysiska integritet och motverka alla former av våld, tvång och kränkningar, till exempel tvångsrekrytering och sexuellt våld. Sverige har även länge drivit frågan om möjligheterna för människor att utöva sina mänskliga rättigheter, inklusive tillgång till sexuell och reproduktiv hälsa och rättigheter, före, under och efter konflikt, till exempel det stora svenska engagemanget och ordförandeskapet i *Call to Action against gender-based violence in emergencies*.³⁸ Detta ämne berör givetvis även unga kvinnor och män, som i vissa fall även kan ha särskilda behov beroende av ålder eller social status. Utmaningarna för Sverige att anlägga ett ungt perspektiv på dessa frågor torde därför vara överkomliga medan effekterna kan bli stora.

Sverige har uttryckt stort stöd till FN:s generalsekreterares fokus på konfliktförebyggande insatser och har även en egen uttalad politik för fred och säkerhet. Det är därför rimligt att Sverige främjar unga människors deltagande och organisering i dialog, förtroendeskapande och konfliktförebyggande arbete. Sverige är även väl placerat att stå värd för eller stödja andra att skapa mötesplatser och forum om, för och av unga kring frågor som rör fred och säkerhet.

Nedan har ett antal konkreta rekommendationer identifierats för hur Sverige kan genomföra resolutionen om unga, fred och säkerhet i internationellt fredsfrämjande arbete. Denna rapport föreslår ett antal områden inom vilka regeringen kan välja att arbeta för att tillmötesgå resolutionens målsättningar. Flera departement och myndigheter kan omfattas av detta arbete, liksom aktörer inom civilsamhälle, forskning och näringsliv. Resolutionens samtliga fokusområden är relevanta för alla nedan beskrivna verksamhetsområden.

Policy- och strategiarbete

Trots att barn och unga utgör hälften av jordens befolkning och en majoritet av befolkningen i de flesta konfliktdrabbade länder, saknas ofta explicita referenser till unga kvinnors och mäns behov och ett ungt perspektiv i både svenskt och internationellt konfliktförebyggande och fredsfrämjande bistånd. I svenskt bistånd finns till exempel ett uttalat fokus på jämställdhet, konfliktperspektiv, klimat/miljö och fattigdomsbekämpning men inte hur unga omfattas av dessa perspektiv. Det finns många olika modeller att tillgå för att lösa detta men de måste utformas efter varje departements eller myndighets specifika verksamhet. Myndigheterna styrs genom instruktioner och regleringsbrev, samt andra regeringsbeslut. Många myndigheter har även styrelser eller insynsråd i vilka unga aktörer skulle kunna ingå.³⁹

³⁸ <http://www.regeringen.se/informationsmaterial/2016/05/call-to-action-on-protection-from-gender-based-violence-in-emergencies/>

³⁹ I FBA:s insynsråd finns till exempel en ung representant.

Frågan om huruvida Sverige bör ha en särskild nationell handlingsplan för unga, fred och säkerhet kan övervägas. Fördelen med en nationell handlingsplan är att den bereds gemensamt med flera departement och myndigheter och därmed ger ökad möjlighet till synergier, samverkan och enhetlig resultatrapportering. Den senaste svenska handlingsplanen för kvinnor, fred och säkerhet har en stark ställning genom att den är integrerad med respektive myndighets regleringsbrev och ordinarie verksamhetsplanering. I konsultationen med myndigheter har dock vissa nackdelar med en handlingsplan för resolutionen om unga, fred och säkerhet uppmärksammats, framförallt att det innebär ytterligare krav på separat resultatrapportering vilket kräver stora administrativa resurser. Internationellt har handlingsplaner för SR1325 inte mött de förväntningar som funnits på genomförande, och viss kritik har riktats mot att handlingsplansarbetet i sig varit i fokus inte målen. Det ses dock som positivt att ha specifika mål och indikatorer vilket en handlingsplan ger.

Då Sverige för närvarande tar fram en handlingsplan för genomförandet av Agenda 2030 och de hållbara utvecklingsmålen finns det möjligtvis ett mervärde att integrera resolutionen om unga, fred och säkerhet i arbetet med genomförandet av Agenda 2030, snarare än genom en särskild nationell handlingsplan. Det är därutöver mycket viktigt att lärdomar från FN:s kommande *Progress Study on Youth, Peace and Security* i största möjliga mån integreras i svenskt policyarbete. Huvudförfattaren till rapporten har även betonat att Sverige ses som ett föregångsland och utgör ett av de första länderna som påbörjat arbetet med att institutionalisera och genomföra resolutionen.⁴⁰

Sverige har lång erfarenhet av arbete med genomförandet av handlingsplanen för kvinnor, fred och säkerhet och det är viktigt att använda lärdomar från detta arbete när resolutionen om unga, fred och säkerhet ska implementeras. Sverige behöver analysera hur ett ungdomsperspektiv kan komplettera ett genusperspektiv och undvika att de blir separerade eller konkurrerande.

Sverige

- bör inkludera SR2250 i kommande nationella policydokument för utrikespolitiken och utvecklingssamarbetet samt i instruktioner och regleringsbrev till myndigheterna.
- bör särskilt efterfråga rapportering av framsteg och utmaningar vad gäller unga, fred och säkerhet när *Agenda 2030*:s mål 16 granskas 2019.
- bör integrera SR2250 handlingsplanen för *Agenda 2030*
- bör dra nytta av lärdomar från Sveriges arbete med handlingsplan och genomförande av resolutionen om kvinnor, fred och säkerhet (SR1325) i arbetet med SR2250.
- bör integrera lärdomar från den kommande FN studien *Progress Study on Youth, Peace and Security* i det svenska arbetet med SR2250

⁴⁰ Intervju med Graeme Simpson, Interpeace, 2017-05-02.

Bilateralt utvecklingssamarbete

Sverige har ett mycket stort bilateralt utvecklingssamarbete i konflikt- och postkonfliktländer. SR2250 betonar att unga är att betrakta som en resurs vars perspektiv och lösningar kan bidra till utveckling. Risken finns dock att denna ofta röstsvaga grupp inte gör sig hörd och därför oavsiktligt marginaliseras. Insatser som är riktade till samhället i stort behöver alltså undersöka om unga ges det utrymme som behövs för att de också ska bli inkluderade. Analysen av ungas situation är alltså relevant inte bara i insatser specifikt riktade mot unga, utan är att betrakta som en naturlig del av kontext- och målgruppsanalys.

Många utlandsmyndigheter har stor erfarenhet av att genomföra 2250-relaterade aktiviteter i utmanande miljöer varför erfarenhetsutbyte dem emellan bör uppmuntras. Som svar på en beställning från Utrikesdepartementet rapporterar ett utvalt antal utlandsmyndigheter om flera utmaningar inom det bilaterala utvecklingssamarbetet. Till exempel finns bland vissa regeringar ovilja eller ointresse att arbeta med frågan. Orsakerna till detta är olika men några som har lyfts är att de anser att det finns mer akuta problem att hantera först, att SR2250 inte har relevans för landet, att det finns en generell skepsis mot FN-initiativ eller att ungas potentiella inflytande ses som ett hot mot rådande maktstrukturer. Föreningsfriheten och yttrandefriheten har minskat i många länder under de senaste åren vilket även påverkar ungas organisering. Vidare konstateras att civilsamhället är svagt i termer av organiseringsgrad, resurser eller obalans i representativitet. Utlandsmyndigheterna bör uppmuntras att aktivt driva dialogfrågor om unga, fred och säkerhet i samarbetsländerna och särskilt fokusera på ungas möjligheter att organisera sig.

I konflikt- och postkonfliktländer där statens legitimitet är låg, förmågan att tillhandahålla samhällstjänster är bristfällig, där det finns en hög avsaknad av rättssäkerhet, hög korruptionsgrad, och ett lågt demokratiskt värde, är utmaningarna stora för alla medborgare inte minst gällande unga kvinnor och män. Ett svenskt mervärde inom utvecklingssamarbetet har varit att angripa dessa frågor från olika håll. Sverige har dels bidragit till att öka kapaciteten hos aktörer att utöva politisk makt och samhällsbärande tjänster på ett positivt sätt, dels till att öka kapaciteten hos medborgare att utkräva ansvar av sina folkvalda och sina samhällsinstitutioner. Parallellt har även Sverige stöttat ökad dialog mellan stat och medborgare. Detta angreppssätt är givetvis även relevant för en ung målgrupp.

Sverige har ett mycket gott utgångsläge att bidra till ungas meningsfulla deltagande i processer relaterade till Agenda 2030 och de hållbara utvecklingsmålen i konflikt- och postkonfliktländer, exempelvis genom att i dialog med konfliktdrabbade stater uppmuntra ungas inkludering i processen att ta fram nationella strategier eller genomförandeplaner för de hållbara utvecklingsmålen. Här har Sverige trovärdighet, kunskap och verktyg, inte minst genom den generationsanalys som genomsyrar förslaget till genomförande av Agenda 2030.

Sverige

- bör genom utvecklingssamarbetet främja att civilsamhället i konflikt- och postkonfliktländer stärks och att det inkluderar unga från samhällets alla delar.
- bör integrera ett SR2250 perspektiv i kommande land- och regionala utvecklingsstrategier samt i regleringsbrev till berörda myndigheter, inklusive utlandsmyndigheterna.
- bör främja ökad kapacitet hos lokala myndigheter och institutioner att inkludera unga i arbetet med att förebygga och förhindra återfall i konflikt.
- bör uppdraga åt svenska myndigheter med uppdrag att bedriva utvecklingssamarbete att integrera analys av unga kvinnors och mäns perspektiv i allt fredsfrämjande arbete.
- bör driva att utlandsmyndigheterna för dialog om SR2250 med motparter i samarbetsländerna.
- bör främja olika typer av samverkansprojekt med fokus på SR2250 mellan svenska myndigheter eller organisationer och partners i strategiländer samt diasporagrupper.
- bör främja dialog med konflikttrabbade stater om ungas inkludering i nationella Agenda 2030-strategier eller genomförandeplaner.

Multilateralt utvecklingssamarbete och civil krishantering

SR2250 slår fast att ungas behov, perspektiv och förutsättningar är viktiga att beakta i freds- och statsbyggande processer. Sverige kan verka för att SR2250 integreras i resolutions- och mandattexter. Sverige kan även verka för att resolutionen får tyngd och blir operationaliserad i FN och tillvaratas i FN-insatserna, en ambitionshöjning som lyfts i resolutionstexten (§3). Många multilaterala organisationer och insatser kan potentiellt bli mer effektiva och hållbara genom att unga människors behov, perspektiv och förutsättningar analyseras djupare och att unga får ökad möjlighet till påverkan i planering, genomförande och utvärdering. Sverige har med sitt medlemskap i säkerhetsrådet en unik position att lyfta rådets egen resolution om unga, fred och säkerhet.

Fältpersonal inom FN-systemet som arbetar med frågor om unga har uttryckt stor entusiasm för SR2250, men har även lyft viss kritik mot framförallt brister i säkerhetsrådets uppföljning samt finansiering. Vikten av att referera till resolutionen i kommande resolutioner och mandat skulle till exempel möjliggöra för insatserna att mer effektivt fokusera på och finansiera projekt med unga som målgrupp som komplement till det mer långsiktiga stödet genom fonder och program. En annan viktig aspekt som lyfts är att fokus på unga inte blir ett särområde utan snarare integreras i all verksamhet. I Somalia beskriver FN:s ungdomsrådgivare⁴¹ att arbetet med unga varit väldigt framgångsrikt, vilket till viss del beror på att man i Somalia har en integrerad insats och att ungdomsrådgivaren därför rapporterar direkt till insatsens och landteamets högsta chefer.⁴² Arbetet var till en början mer ad hoc men man har nu en strategi för unga med sex prioriterade områden som är integrerad mellan både FN-insatsen och FN:s landteam. Sverige kan även överväga att driva frågor om utökning av strategiska rådgivartjänster inom området unga, fred och säkerhet i insatser.

⁴¹ Tjänsten ungdomsrådgivare eller *Youth Advisor* för FN missionen i Somalia kom till efter att FN:s sändebud för unga besökte Somalia. Man noterade att det fanns 30 genderexperter men ingen för frågor om unga.

⁴² *SRS* och *DSRSG/Resident Coordinator*

Utvecklingsbankerna är också viktiga aktörer i fredsfrämjande och statsbyggande processer. Ett stärkt perspektiv på unga i utvecklingsbankernas styrdokument, policys och verksamhet kan bidra till ett mer inkluderande och möjligtvis även mer effektivt och hållbart statsbyggande.

Inom EU finns några storskaliga satsningar med fokus på unga (om än inte direkt med fred- och säkerhetsfrågorna i centrum). EU och FN anordnar tillsammans en konsultation om resolutionen om unga, fred och säkerhet med unga deltagare från Europa i september 2017 för att skapa underlag till *Global Progress Study* som uppdragits av FN:s generalsekreterare. Inom EEAS i stort tycks dock ungas perspektiv och SR2250 vara relativt obekant. Inom EU EEAS finns flera verktyg och processer för att föra fram agendan för kvinnor fred och säkerhet (SR1325 och efterföljande resolutioner). På samma sätt som det finns en *comprehensive approach* för EU:s implementering av dessa resolutioner skulle det behöva utvecklas motsvarande för resolutionen om unga, fred och säkerhet.⁴³

Sverige

- bör vara drivande i att SR2250 systematiskt integreras i det multilaterala arbetet inom fred och säkerhet exempelvis genom resolutioner, mandat, policy- och styrdokument.
- bör vara drivande i att skapa specifika tjänster såsom rådgivare och experter inom området unga, fred och säkerhet inom multilaterala insatser och organisationer.
- bör främja att relevanta myndigheter för dialog med multilaterala aktörer om unga, fred och säkerhet.
- bör främja att utlandsmyndigheterna gemensamt med multilaterala aktörer anordnar möten, konferenser och event kring SR2250.
- bör verka för att multilaterala organisationer inkluderar unga kvinnor och män i planering och genomförande av den egna verksamheten.

Samverkan och stöd till civilsamhället

Civilsamhället är både ett verktyg och en målgrupp för förverkligandet av SR2250. Det svenska civilsamhället är verksamt inom alla fem områden som uttrycks i resolutionen med betoning på deltagande, förebyggande och partnerskap. Många aktörer inom civilsamhället i Sverige och internationellt har stor kompetens och erfarenhet om unga, fred och säkerhet. Flera av dessa organisationer samlar erfarenheter av ungas perspektiv från både svensk och global kontext, vilket ger en fördjupad förståelse för de utmaningar unga står inför, liksom tillgång till gränsöverskridande lösningar på aktuella problem.

Civilsamhällesorganisationers expertis och erfarenhet – avseende såväl kunskap, analys och metod – utgör en värdefull resurs för Sverige avseende unga, fred och säkerhet. Sverige kan dra nytta av denna kapacitet

⁴³ Andra exempel på verktyg för kvinnor, fred och säkerhet inom EEAS är en högste rådgivare, *EEAS Principal Adviser on Gender and on the Implementation of UNSCR 1325 on Women, Peace and Security* samt en informell *Task Force*.

genom fördjupade samarbeten, kunskapsutbyten genom exempelvis forum eller seminarier eller genom att ge specifika uppdrag till civilsamhällets aktörer. Livaktiga civilsamhällesorganisationer underlättar förverkligandet av resolutionens alla områden, och är en förutsättning för både deltagande och partnerskap.

Civilsamhället i olika länder står inför en mängd utmaningar, till exempel otillräckliga resurser och kapacitet, ogynnsamt politiskt klimat, eller bristande representativitet. Med hänsyn till civilsamhällets stora betydelse för att göra röster hörda och lyfta olika gruppers perspektiv är det viktigt att svenskt bilateralt utvecklingssamarbete fortsatt stärker utvecklingen av civilsamhället så att flera grupper kan kanalisera sina röster och lyfta sina perspektiv. Värt att notera är också att det svenska stödet kan vara särskilt betydelsefullt i länder där utrymmet för civilsamhället är krympande och utsattheten tilltagande.

Det finns ett fortsatt behov av finansiella och tekniska förutsättningar för att upprätthålla och utveckla civilsamhällets expertis om unga, fred och säkerhet, både nationellt och internationellt. Ungas engagemang tar sig inte alltid uttryck i en typ av organisering som förutsätts för att kunna få verksamhetsstöd eller projektfinansiering varför flexibla lösningar och fler incitament för ungas aktiva medverkan efterlyses. Tekniskt stöd till oerfarna organisationer som arbetar med internationellt utvecklingssamarbete skulle kunna vara en väg. Kortsiktiga satsningar kan ha en katalyserande effekt, men mer långsiktiga investeringar krävs också då förändring tar tid och kräver stabilitet. I vissa fall kan EU vara ett föregångsexempel där bland annat *Erasmus+ Ung och Aktiv*, ett av EU:s verktyg för att genomföra den gemensamma europeiska ungdomspolitik, finansierar aktiviteter utförda av både formellt och informellt organiserade grupper.⁴⁴ En särskild målgrupp som lyftes vid konsultationen är diasporagrupper, både för att undvika att konflikter lever vidare i diasporan och för att medlingsinitiativ bland diasporagrupper kan vara av betydelse för konfliktlösningen i hemlandet. I konsultationer med civilsamhället har även noterats att de uppfattat och välkomnar att det finns en svensk politisk vilja att inkludera unga men att mekanismerna och finansieringen av detta fortfarande är bristfälliga.

Sverige

- bör stödja organisationer, initiativ och program som beaktar ungas behov, perspektiv och förutsättningar i konflikt- och postkonfliktländer, inkluderar ungas deltagande, och har ett intersektionellt förhållningssätt.
- bör lyfta ungas perspektiv tydligare i riktlinjer för stöd till civilsamhället i utvecklingssamarbetet.
- bör främja samarbete mellan svenska ungdomsorganisationer, diasporagrupper och unga i konflikt- och postkonfliktländer.
- bör se över möjligheterna för stöd till alternativa och formella organisationsformer.
- bör tillvarata och stödja fortsatt utveckling av civilsamhällets expertis främst inom områdena delaktighet, förebyggande och partnerskap.
- bör främja möten och partnerskap för att gynna dialog mellan generationer eller makthavare och unga samhällsgrupper,

⁴⁴ <https://www.mucf.se/erasmus-plus>

- bör främja möjligheter för civilsamhället att genomföra nationella och internationella möten, forum, konferenser och event för att lyfta fokus på unga, fred och säkerhet.

Kunskaps- och kompetenshöjande insatser

Det finns ett behov av att öka medvetenheten och kompetensen om ungas perspektiv utifrån SR2250 inom Regeringskansliet och bland svenska myndigheter. Behoven består bland annat av att identifiera relevanta analysverktyg och metoder, men också att samla, dokumentera och utvärdera erfarenheter av arbete med inkludering generellt och unga specifikt inom området, fred och säkerhet i syfte att kunna svara på hur unga kvinnors och mäns perspektiv kan integreras i verksamheten. I detta arbete är det viktigt att utnyttja den expertis och erfarenhet som finns hos exempelvis svenska aktörer inom civilsamhället, inte minst unga aktörer, samt myndigheter som exempelvis FBA, Sida, Utlandsmyndigheterna och MUCF. Arbetet med SR2250 är att betrakta som ett långsiktigt arbete och det tar tid att skapa kunskap, förståelse och institutionell erfarenhet inom området.

Konsultationer och intervjuer visar att Regeringskansliet och många av myndigheterna med internationellt uppdrag har viss befintlig verksamhet som relaterar till resolutionen om unga, fred och säkerhet. Däremot är kunskapen om själva resolutionens innehåll låg. Utrikesdepartementets beställning av rapportering om verksamhet inom SR2250 till ett antal utlandsmyndigheter under året om samt regeringens beställning av denna rapport har bidragit till att lyfta frågan både på departementet och myndigheterna. Som beskrivits ovan har utlandsmyndigheterna värdefull erfarenhet om utmaningar och möjligheter samt konkreta erfarenheter av att arbeta med 2250-relaterade frågor varför samarbete dem emellan bör uppmuntras. Konsulterade myndigheter konstaterar att resolutionen hittills inte har uppmärksammats i instruktioner och regleringsbrev, vilket bidrar till bilden av ett relativt lågt uttalat fokus på unga i den internationella fredsfrämjande verksamheten. Det kan därför vara lämpligt att anta en stegvis ansats för att ge myndigheterna rimlig tid att sätta sig in i resolutionen, identifiera områden där resolutionen har relevans och eventuellt genomföra pilotprojekt. MUCF skulle exempelvis kunna utgöra ett initialt stöd i detta.

Kompetensutveckling om ungas perspektiv och SR 2250 bör rikta sig till medarbetare på departement, myndigheter och utlandsmyndigheter, svenska utsända experter och svenska beslutsfattare. Svenska myndigheter kan även bidra med att utbilda internationell expertis och nyckelaktörer i konflikt-och postkonfliktländer. För att tydligt förankra Sveriges ambition inom området unga, fred och säkerhet, både nationellt och internationellt bör både regeringskansliet och myndigheterna utforma kommunikationsstrategier för att bidra till spridningen av kunskap om unga som viktiga aktörer i fredsbyggande arbete.

För att säkerställa att Sveriges engagemang inom unga, fred och säkerhet svarar mot ungas behov och integrerar ungas perspektiv kan exempelvis referensgrupper eller konsultativa råd med representanter för unga inrättas av utlandsmyndigheter såväl som av myndigheter i Sverige.

Kunskapen om själva resolutionen bland civilsamhällets aktörer varierar. Det finns dock en stor erfarenhet av arbete med unga, fred och säkerhet, god kunskap om ungas behov, perspektiv, förutsättningar samt relevanta verktyg för ungas deltagande bland många civilsamhällesorganisationer. Detta är en värdefull resurs att ta tillvara i arbetet med resolutionen om unga, fred och säkerhet, dels i dessa aktörers egna verksamheter, men även som en resurs att utveckla Sveriges samlade kapacitet inom området.

Sverige

- bör främja kompetensutveckling inom departement, utlandsmyndigheter och relevanta myndigheter för att säkerställa att ungas perspektiv och SR2250 integreras i verksamheten, i likhet med det arbete som utförts med fokus på kvinnor, fred och säkerhet.
- bör främja att myndigheter integrerar ett perspektiv utifrån SR2250 i sin verksamhet.
- bör genom kommunikationsinitiativ främja bilden av unga kvinnor och män som viktiga aktörer i det fredsbyggande arbetet.
- bör upprätta en intern och extern kommunikationsstrategi för att tydliggöra Sveriges engagemang och ambition inom arbetet med SR2250.
- bör överväga att hitta former för att möjliggöra ungas inflytande på utvecklingssamarbetet, exempelvis konsultativa råd.

Forskning

Det finns ett allmänt behov av både kvantitativ och kvalitativ forskning på området unga, fred och säkerhet. Det är viktigt att få kunskap om hur unga kvinnor och män från olika delar av ett samhälle drabbas av konflikt, hur unga bidrar till konflikt och hur unga bidrar till att förebygga konflikter samt återuppbygga stater och samhällen. Sverige har utöver universitet och högskolor flera framträdande forsknings- och policyinstitut med stor internationell legitimitet, exempelvis Dag Hammarskjöldfonden, EBA, FBA, FOI, Nordiska Afrikainstitutet, Raoul Wallenberginstitutet och SIPRI, som företrädesvis skulle kunna bidra med mer evidensbaserad information.

Relevant och uppdaterad data kopplat till ålder är avgörande för analys av ungas behov. Med arbetet med jämställdhetsintegrering som förlaga bör därför statistiskt underlag presenteras, kommenteras och analyseras med kön respektive ålder som övergripande indelningsgrund. Att redovisa kön är en enkel metod för att identifiera skillnader mellan kvinnor och män, både när det gäller levnadsvillkor och olika insatser som görs inom offentlig och frivillig verksamhet. Att tydliggöra ålder i statistiska underlag är ett sätt att identifiera skillnader mellan unga och äldre och mellan unga i olika åldrar. Under arbetet med *Global Progress Study* fann man till exempel att det var mycket svårt att hitta köns- och åldersdisaggregerad data. Till exempel fann

man endast sju länder globalt som för statistik enligt ålder för valdeltagande. Detta innebär att det är svårt att dra slutsatser om ungas valdeltagande globalt. Sverige har en stark kapacitet inom statistik och stödjer många andra länders statistikhantering. Eventuella statliga bidrag till forskning samt organisations- eller projektbidrag till civilsamhället för ändamål rörande unga, fred och säkerhet skulle också kunna specificera hur unga medverkar till att uppnå målen för Agenda 2030.⁴⁵ SCB:s aktuella uppdrag att med ta fram förslag på nationella indikatorer som täcker mål och delmål i Agenda 2030 bör inkludera åldersstatistik.

Sverige

- bör främja finansiering av kvantitativ och kvalitativ forskning och policyrelevanta studier om unga, fred och säkerhet.
- bör främja och initiera internationella möten, event och konferenser för kunskapsutbyte om unga, fred och säkerhet.
- bör driva utvecklingen av datainsamling i syfte att bidra till internationell standard och kapacitetsutveckling kopplat till SR2250.

Samverkan med näringsliv

Unga människor utgör en stark drivkraft för ekonomisk tillväxt, utveckling och innovation, inte minst i länder med ett stort antal unga, vilket är fallet i de flesta konfliktdrabbade länder. Att investera i ungas utbildning och ekonomiska möjligheter kan skapa stabilitet i freds- och statsbyggande, medan motsatsen kan ha en mycket negativ inverkan på fred och försoning och kan gynna till mobilisering av väpnade grupper, våldsamt extremism och ökad kriminalitet.

En nyckelkomponent för resolutionens framgång är att skapa hållbara sysselsättningsmöjligheter för unga. Hur kan Sverige bli mer proaktivt, kreativt och innovativt inom detta område? Inom näringsliv finns intressanta aktörer som vanligtvis inte associeras till freds- och statsbyggande, men som icke desto mindre kan göra stor nytta. Privata aktörer kan ha en betydande roll inte bara för att skapa jobb utan även fredsbyggande och kan identifiera länkar mellan olika näringslivsaktiviteter och specifika fredsbyggande processer.⁴⁶

Svenska aktörer som kan medverka till genomförande av resolutionen om unga, fred och säkerhet i en konflikt- och postkonflikt-miljö innefattar exempelvis Business Sweden, Swedfund, Näringslivets internationella råd (NIR) och Exportkreditnämnden. En dialog med dessa aktörer om hur svenska

⁴⁵ I riktning mot en hållbar värld – Agenda 2030-delegationens nulägesbeskrivning och förslag till handlingsplan för genomförandet av Agenda 2030 för hållbar utveckling (2017-06-01), 6.4.3 Hållbarhetskriterier vid viss bidragsgivning: <http://www.regeringen.se/49ba4d/contentassets/1a2de8e7c90747a9b2c96081ceed7c58/i-riktning-mot-en-hallbar-valfard.pdf>

⁴⁶ Utrikespolitiska Institutet: Private Sector Actors and Peacebuilding: <http://www.nir.se/en/wp-content/uploads/2015/10/Private-Sector-Actors-in-Peacebuilding.pdf>

investeringar och satsningar på näringslivsverksamhet kan inkludera ungas perspektiv och innehåll från SR2250 kan vara av stort värde. Tanken är att sådana investeringar och satsningar kan minska riskerna att påverka konfliktdynamik negativt, och istället öka möjligheterna att bidra till freds- och statsbyggnad i konflikt- och postkonfliktländer. Detta kan med fördel koordineras med Sveriges fortsatta arbete med genomförandet av Agenda 2030, i synnerhet förslaget om ett starkt näringsliv med hållbara affärsmodeller och socialt ansvar (CSR), vilket är ett av sex områden som lyfts fram till regeringen i förslaget för Sveriges genomförande av de hållbara utvecklingsmålen.

Sverige är exempelvis en betydande dialogpartner med och givare till Världsbanken, som de senaste åren tydligt klarlagt länken mellan marginalisering av unga på arbetsmarknaden och sannolikheten för konflikt. Sverige är en betydande dialogpartner med och givare till Världsbanken, som de senaste åren tydligt klarlagt länken mellan marginalisering av unga på arbetsmarknaden och sannolikheten för konflikt. Sverige bör fortsatt föra dialog med organisationer och institutioner som *International Labour Organization* (ILO), *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD), *International Monetary Fund* (IMF), *International Finance Corporation* (IFC), de regionala bankerna och Världsbanken om hur både det svenska utvecklingssamarbetet och direktinvesteringar kan öka fredsvinster genom investeringar i arbeten för unga.

Sverige

- bör främja dialog med andra departement, myndigheter, statliga företag och unga aktörer för att förbättra analyser av hur Sverige kan bidra till att skapa hållbara sysselsättningsmöjligheter för unga i konflikt- och postkonfliktländer.
- bör främja dialog med andra givare och multilaterala organisationer om vikten av hållbara sysselsättningsmöjligheter för unga i det konfliktförebyggande och fredsbyggande arbetet.
- bör driva att ungas perspektiv integreras i konfliktkänslighetsanalyser enligt internationell standard för näringslivet inom hållbarhetsområdet (CSR).
- bör främja dialog med näringslivet om den ekonomiska investeringspotential som finns i länder där unga utgör stor demografisk grupp.

7. FBA:s möjligheter till genomförande av säkerhetsrådsresolution 2250: unga, fred och säkerhet

Utifrån analysen som presenterats ovan är det tydligt att FBA kan vara en nyckelaktör i Sveriges genomförande av resolutionen om unga, fred och säkerhet i internationellt fredsfrämjande arbete. FBA har redan påbörjat arbetet med att identifiera relevansen av resolutionen om unga, fred och säkerhet kopplat till sitt uppdrag. Strategin för hållbar fred kan även med fördel användas för att lyfta frågan om unga, fred och säkerhet. Under 2018 kommer unga, fred och säkerhet vara ett av tre prioriterade tematiska områden för myndigheten. Nedan specificeras möjligheter för FBA:s potentiella roll i detta arbete utifrån myndighetens befintliga verksamhetsområden.

Forskning, policy- och metodutveckling

Inom detta verksamhetsområde finns det möjlighet för FBA att stärka dimensionen unga, fred och säkerhet under de kommande åren. Exempelvis arbetar DDR-programmet redan med policyutveckling kring unga, fred och säkerhet inom FN:s DDR-arbete. När det kommer till ungas organisering och deltagande avser FBA fortsätta att utveckla den verksamhet som utförs inom de bilaterala utvecklingsstrategierna. FBA använder för närvarande inte åldersdisaggregerad data på bredden i verksamheten, även om 1325-programmet men arbetar med viss åldersanalys. Särskilt forskningsstöd samt forskningskonferenser och forum där forskare inom ämnet och praktiker möts kan genomföras. FBA kan även arbeta för ökad resultatuppföljning inom området med bland annat datainsamling.

Personalförsörjning till internationella insatser

I dagsläget finns det ingen direkt målsättning kopplat till SR2250 inom personalförsörjning. Det finns en rad tänkbara åtgärder för FBA att vidta för ökat fokus på unga, fred och säkerhet. En åtgärd är kompetensutveckling av personal i fält i SR2250, exempelvis som en del av insatsförberedande utbildning. Särskilda *Terms of Reference* skulle kunna utformas för vissa tjänster för att innefatta perspektiv utifrån SR2250. Ytterligare ett alternativ är att stödja tillsättningen av specifika tjänster kopplade till resolutionen, så kallade ungdomsrådgivare, som redan finns i begränsad utsträckning inom FN-systemet. Datainsamling kan genomföras för att få bättre förståelse för hur utsända arbetar med dessa frågor.

Sida har ökat sin ambition att rekrytera till UNV och JPO-tjänster. Detta har setts som ett sätt att säkra den svenska resursbasen, men skulle också kunna vara ett strategiskt verktyg för att stärka perspektivet på unga, fred och säkerhet. Regeringen kan om den vill öka fokus på resolutionen, överväga att driva att det ska finnas ungdomsrådgivare i internationella fredsfrämjande insatser. FBA skulle i så fall i förlängningen kunna sekundera till dessa. Dessutom kan det vara en möjlighet att vidare överväga om FBA bör sekundera till JPO-tjänster inom myndighetens mandat.

Utbildning, samträning och övning

FBA utbildar svenska och internationella experter i ett flertal ämnen inom freds- och statsbyggande. Teman ur SR2250 skulle kunna integreras i flera av kurserna, exempelvis om dialog och medling, 1325, säkerhetssektorreform, rättsstatens principer, samt DDR. Ledarskapsutbildningar kan även utvecklas för att anpassas särskilt till unga (nuvarande och framtida) ledare, till exempel för förändringsagenter i en konfliktkontext. Unga människor kan, som SR2250 nämner, utgöra en kraft för fred även om de inte besitter formella mandat och kan i rollen som fredsaktörer få ett informellt erkännande av andra. FBA kan erbjuda stöd till unga fredsbyggare genom utbildning, mentorskap och dylikt i syfte att stärka ledarskapet och deras syn på sig själva som ledare.

FBA kan även integrera unga deltagare i ovan nämnda kurser samt ge kurser exklusivt till målgruppen unga fredsbyggare. Det kan exempelvis handla om dialog- och medlingsprogram endast för unga från de länder där FBA redan arbetar inom det bilaterala utvecklingssamarbetet. Ytterligare en möjlighet är en renodlad kurs om resolutionen om unga, fred och säkerhet för olika målgrupper. FBA överväger även att inom ramen för SR2250 i samarbete med andra myndigheter och civilsamhällesorganisationer genomföra en särskild utbildningssatsning, med unga fredsarbetare både från samarbetsländer och från Sverige som målgrupp. Unga bör här vara delaktiga i planering och genomförande.

FBA genomför också övningar, bland annat *Viking*, som genomförs tillsammans med Försvarsmakten och är den mest omfattande civil-militära övningen i världen. FBA siktar mot att föra in den senaste policyutvecklingen i *Viking* och prioriterar särskilt tre huvudsakliga perspektiv; ledarskap, 1325/kvinnor i konflikter och skydd av civila (PoC). Inom ramen för dessa områden behandlas även ungas perspektiv. I framtida övningar och givet resurstilldelning och prioritering skulle specifika områden ur resolutionen kunna integreras i övningsstrukturen genom särskilda händelser i spelutvecklingen.

Bilateralt utvecklingssamarbete inom fred och säkerhet

FBA har ett flertal uppdrag inom det bilaterala utvecklingssamarbetet, bland annat i Colombia, Demokratiska Republiken Kongo, Irak, Liberia, Mali samt den regionala strategin för Afrika söder om Sahara och nu senast den tematiska strategin för Hållbar fred. I befintliga strategiuppdrag kan FBA analysera om målgruppen unga är av strategisk betydelse och huruvida den i så fall behöver särskild uppmärksamhet för att kunna bidra till de resultat som strategin eftersträvar. Inom strategin för Liberia finns till exempel direkt erfarenhet av att arbeta med unga människors deltagande, behov och lösningar. I kommande strategiuppdrag finns det möjlighet för regeringen att särskilt peka ut unga kvinnor och män som målgrupp för insatser. Strategin för hållbar fred kan med fördel användas för att lyfta frågan om unga, fred och säkerhet. I ett initialt skede innebär det att fördjupa analysen av unga kvinnors och mäns behov, perspektiv och förutsättningar. I ett planeringsskede kan detta innefatta konsultationer med unga kvinnor och män. Insatserna kan också direkt fokusera på unga som primär målgrupp. FBA kan inkludera agendan om unga, fred och säkerhet i dialog med samarbetspartners.

Stöd till civilsamhället

Majoriteten av FBA:s beviljade bidrag från *Fredsmiljonen* under perioden 2015-2017 har gått till ungdomsorganisationer eller insatser med fokus på unga. Även myndighetens 1325-bidrag har beviljat projekt som fokuserar på att främja unga kvinnors deltagande. Fokusområdet unga, fred och säkerhet kan stärkas i stödet till civilsamhället till exempel genom utvecklad analys i ansökningsförfarandet och

utvecklade kriterier med prioritet till stöd för specifika insatser av och/eller för unga fredsbyggare. Särskilda medel för verksamhetsstöd eller projekt inom SR2250 kan upprättas efter instruktioner från regeringen.

Bilaga 1: Syfte, metod och avgränsning

Syfte

Denna rapport presenterar möjligheter för Sveriges genomförande av FN:s säkerhetsrådsresolution 2250 om unga, fred och säkerhet (SR2250), utifrån regeringens uppdrag till Folke Bernadotteakademin (FBA).

Avgränsning

FN:s säkerhetsrådsresolution 2250 berör alla medlemsländer och kan kopplas till såväl långsiktigt internationellt utvecklingsarbete i bred bemärkelse, som svensk inrikespolitik. Mot bakgrund av FBA:s allmänna uppdrag att arbeta med fred, säkerhet och utveckling i en internationell kontext fokuserar denna rapport på Sveriges möjligheter att genomföra säkerhetsrådsresolution 2250: unga, fred och säkerhet inom Sveriges internationella fredsfrämjande verksamhet.

Metod

Analysen bygger bland annat på tre konsultationer med över 50 deltagare, intervjuer med ett antal aktörer, analys av policy- och strategidokument samt skriftliga rapporter från Utlandsmyndigheterna. Inför och efter konsultationerna intervjuades personer från civilsamhällesorganisationer, myndigheter och multilaterala organisationer. FBA deltog på *Stockholm Forum on Peace and Development* där unga, fred och säkerhet var ett tema och även på en panel i Almedalen med deltagare från *Interpeace*, LSU samt statssekreterare Ulrika Modéer.

FBA kontrakterade två unga konsulter med en bakgrund inom den svenska ungdomsrörelsen för att leda konsultationerna och analysera bakgrundsdokument. Tre konsultationer genomfördes med syfte samla in information, erbjuda ett erfarenhetsutbyte kring befintliga insatser relaterat till unga, fred och säkerhet samt generera förslag på hur Sverige kan omsätta resolutionen om unga, fred och säkerhet i praktiken i internationellt fredsfrämjande arbete. Den första konsultationen var intern på FBA, med representation från myndighetens samtliga enheter och stab. En konsultation riktade sig till myndigheter, i synnerhet myndigheter med internationella fredsfrämjande uppdrag. Av elva inbjudna myndigheter deltog åtta myndigheter och sammantaget 14 personer. Två myndigheter som inte deltog i konsultationen bidrog med skriftliga inspel. En konsultation riktade sig till aktörer inom civilsamhälle. Av 34 inbjudna organisationer var 18 representerade vid konsultationen och ytterligare två organisationer bidrog med skriftliga inlägg till processen.

Genomförandet av konsultationerna är att betrakta som en del av ett initialt utforskande av SR2250 och dess innebörd för svensk fredsfrämjande politik. Det innebär att fler fördjupande konsultationer och/eller intervjuer skulle generera en djupare analys och stärkt förankring kring det framtida arbetet med resolutionen.

Bilaga 2: Lista på konsulterade och intervjuade aktörer

Konsultation med myndigheter

Delegationen för Sveriges genomförande av Agenda 2030

Domstolsverket

Folke Bernadotteakademin

Försvarsmakten⁴⁷

Kriminalvården

MUCF⁴⁸

Nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism

Polismyndigheten

Sida

Åklagarmyndigheten

Konsultation med civilsamhällesorganisationer

CISV Sweden

Dag Hammarskjöld Foundation

Diakonia

FN-förbundet

Fonden för mänskliga rättigheter⁴⁹

Fryshuset

IDEA

Initiatives of Change

Interpeace Sweden

KFUM Sverige

Kristna Fredsrörelsen⁵⁰

LSU - Sveriges ungdomsorganisationer

Muslimerna för fred och rättvisa

⁴⁷ Närvarade inte vid konsultationen, skickat in skriftligt bidrag

⁴⁸ Närvarade inte vid konsultationen, skickat in skriftligt bidrag

⁴⁹ Närvarade inte vid konsultationen, skickat in skriftligt bidrag

⁵⁰ Närvarade inte vid konsultationen, skickat in skriftligt bidrag

Peaceworks

PLAN International

Rädda Barnen

Rädda Barnens Ungdomsförbund

Scouterna

Svenska Freds- och skiljedomsföreningen

Svenska Kyrkan

Enskilda möten och intervjuer

Agenda 2030 sekretariatet

Diakonia

Interpeace New York

Fryshuset

Försvarshögskolan

MUCF

Peacebuilding Support Office, FN, New York

Sida

Utrikesdepartementet

Youth Advisor UNSOM

LSU

Dag Hammarskjöld Foundation

Sida

Utsända till EEAS (CPCC och CMDP)

Nationella samordnaren för att värna demokratin mot våldsbejakande extremism