

Ju2021/00971

Justitiedepartementet
103 33 Stockholm
ju.remissvar@regeringskansliet.se
ju.L4@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet ”Struktur för ökad motståndskraft”, SOU 2021: 25

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset välkomnar utredningen och lämnar synpunkter på de för oss särskilt relevanta delar i utredningen där vi besitter särskild erfarenhet och kompetens.
- Svenska Röda Korset uttrycker oro över att kopplingarna mellan den föreslagna statliga strukturen och civilsamhället riskerar att bli bristfälliga. De flexibla lösningarna där kontakter upprättas utifrån respektive beredskapssektors behov, med sektorsansvarig som motor, riskerar i praktiken att utesluta civilsamhället. I det fall att beredskapssektorerna tar fram sÄrlösningar för dialog leder det till att kontakterna med de olika beredskapssektorerna kommer att bli mycket resurskrävande för civilsamhällesaktörer som arbetar med horisontella frågor och har behov av kontakter med flertalet beredskapssektorer. Svenska Röda Korset anser att planeringen inom den föreslagna nya strukturen för statliga myndigheter måste ske i nära samverkan med civilsamhället och att det är viktigt att den struktur som etableras möjliggör ett effektivt resursutnyttjande och god dialog redan på planeringsstadiet.
- För att åstadkomma att de svenska frivilligresurserna kommer det civila försvaret till del måste de in i de centrala planeringssammanhangen. Svenska Röda Korset skulle utifrån sin särskilda stödjande roll till svenska myndigheter inom det humanitära området, sitt mandat inom folkrätten, sin starka lokala förankring, sin bredd och erfarenhet av att organisera frivilliga fylla



en viktig roll som representant i det centrala beredskapsrådet. Svenska Röda Korset har bred kompetens kring samordning och genomförande av nå ut till utsatta grupper i kris och krig både från nationellt arbete och även från den Internationella röda kors- och röda halvmånerörelsen. Svenska Röda Korset är berett att åta sig en sådan roll.

- Svenska Röda Korset poängterar vikten av att ytterligare stärka den sociala dimensionen i beredskapsplaneringen. Den föreslagna strukturen bör kompletteras med en analys av hur kopplingen mellan den statliga strukturen och det kommunala ansvaret sammantaget bidrar till en social dimension som säkerställer att krisberedskapssystemet som helhet beaktar de utsatta grupper som drabbas hårdast i kris.
- Sveriges folkrättsliga åtaganden måste beaktas i samband med etablering av den nya strukturen för statliga myndigheter. Svenska Röda Korset rekommenderar att relevanta folkrättsliga regler kopplas tydligare till strukturerna för att säkerställa att folkrättsliga åtaganden ligger till uttrycklig grund för vidare planering, exempelvis genom en uppföljning av 2010 års Folkrättskommitté. I tillägg till detta bör Sveriges åtagande enligt Genevekonventionen att utbilda personal i det pågående återuppbyggandet av totalförsvaret beaktas. Kunskapen om den internationella humanitära rätten bör ses över så att berörda aktörer kan tillämpa den internationella humanitära rätten i förhållande till olika scenarion, hotbilder inom modern krigföring och till den nya strukturen för totalförsvaret. Nya funktioner och befattningar som föreslås inrättas, till exempel Civilområdeschef och beredskapsråd, bör ha kompetens kring Sveriges folkrättsliga åtaganden. Röda Korset föreslår även att en kompletterande analys genomförs för att säkerställa att definitionen av samhällsviktig verksamhet inkluderar och säkerställer upprätthållande av Sveriges folkrättsliga åtaganden inom detta område, och i synnerhet de regler som den internationella humanitära rätten ("krigets lagar") innehåller.
- Svenska Röda Korset välkomnar förslaget att etablera beredskapssektorer och särskilda beredskapsområden. Eftersom sektorerna utgörs av statliga



myndigheter samtidigt som mycket av den konkreta verksamheten bedrivs av såväl kommuner och regioner som statliga bolag, privata företag samt andra organisationer vill Svenska Röda Korset understryka behovet att en inkluderande modell för fungerande samordning med civilsamhället inrättas skyndsamt kopplat till alla beredskapssektorer samt särskilda beredskapsområden. Svenska Röda Korset välkomnar särskilt de sociala dimensioner som inkluderas genom inrättandet av beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet och delar utredningens bedömning att det är centralt för den föreslagna beredskapssektorn att socialförsäkringssystemet är robust och människor kan få sina utbetalningar även under ansträngda förhållanden.

- Inkluderingen av omsorgsperspektivet i beredskapssektorn Hälsa, Vård och Omsorg välkomnas men Svenska Röda Korset anser att ansvaret att stödja grupper som lever i utanförskap behöver förtydligas och kompletteras. I tillägg till uppdraget (enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet) att stödja totalförsvarets sjukvård bedriver Svenska Röda Korset även omfattande verksamhet i vardagen i form av frivilligverksamhet, verksamhet som vårdgivare, utbildare inom första hjälpen med mera. Dessa verksamheter kommer i händelse av en kris eller under höjd beredskap fortsatt vara verksamma och vid behov skalas upp för att ytterligare stödja sjukvården. Svenska Röda Korset, som har mer än 30 års erfarenhet av behandlingsverksamhet för personer som lider av trauma efter tortyr, krigsupplevelse och flykt, bidrar gärna med sin särskilda kompetens till arbete med beredskap för krigsskador och andra behov inom det katastrofmedicinska området. Svenska Röda Korset vill också betona att frågor om psykisk hälsa bör inkluderas och prioriteras i planeringsarbetet inom sektorn.
- Svenska Röda Korset saknar uttryckliga krav på att beredskapssektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten planerar för och har möjlighet att hantera frågor om nödbespisning och anser att beredskapssektorn bör tilldelas denna uppgift.



- Svenska Röda Korset välkomnar ansatsen att inom beredskapssektor Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen garantera personer med funktionsnedsättning trygghet och säkerhet vid kriser. Svenska Röda Korset anser att ansatsen bör breddas för att beakta andra utsatta grupper i planering: förutom barn, unga, äldre och funktionsnedsatta bör även behoven beaktas för grupper som lever i en socioekonomisk utsatthet eller andra sårbara livssituationer.
- Svenska Röda Korset anser att det särskilda behovet av barnomsorg och skola även i en krissituation hos barn som lever i socioekonomisk utsatthet eller andra sårbara livssituationer bör beaktas och förtydligas genom ett tillägg i avsnittet om beredskapsområdet Skola och förskola.
- Svenska Röda Korset välkomnar utredningens förslag om att inrätta det särskilda beredskapsområdet Migration. Svenska Röda Korset tillstyrker också en tydlig sammanhållande roll för Migrationsverket inom det särskilda beredskapsområdet Migration. I det sammanhållande arbetet är det viktigt att Migrationsverket tidigt i sitt arbete inkluderar inte endast andra myndigheter och kommuner vilka nämns i remissen, utan även frivilligorganisationer som har en viktig roll i en situation av ökat antal migranter/flyktingar. Svenska Röda Korset bör knytas nära till det särskilda beredskapsområdet Migration, inte minst kopplat till sin specialkompetens inom efterforskning av anhöriga och familjeåterförening.
- Svenska Röda Korset välkomnar bedömningen att de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet tillsammans med det bredare civilsamhället är värdefull för totalförsvaret och stärker krisberedskapen. Vidare instämmer Svenska Röda Korset i bedömningen att det är angeläget att staten stödjer de frivilliga försvarsorganisationerna genom att tillskjuta medel till verksamheten. Svenska Röda Korset välkomnar det stycke som beskriver Svenska Röda Korsets särskilda ställning.



- Svenska Röda Korset välkomnar utredningens problematisering kring svårigheten att samverka på den regionala nivån. Svenska Röda Korset ser en risk kring att ytterligare en nivå läggs till i dagens struktur om detta för civilsamhället leder till att ytterligare en parallell dialog måste föras.
- Svenska Röda Korset anser att kompletterande krav bör läggas till för att inkludera ytterligare perspektiv om människors utsatthet i de risk- och sårbarhetsanalyser som offentliga aktörer utför enligt lag. Svenska Röda Korset delar inte utredningens bedömning att kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser bör begränsas till samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten, dvs i den egna organisationen, kommunalförbund eller kommunala bolag. Svenska Röda Korset anser att även verksamhet som upphandlats eller bedrivs via valfrihetssystem ska inkluderas i risk- och sårbarhetsanalyserna. Svenska Röda Korset anser att utredningens förslag, innebärande att verksamhet som upphandlats eller bedrivs via valfrihetssystem faller utanför kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser, är problematiskt eftersom detta medför att planeringsunderlag samt kunskap om risker och sårbarheter kommer att vara bristfälligt hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga gällande stor del verksamhet inom till exempel skola, barnomsorg, äldreomsorg och LSS-verksamhet.
- Utbildning och övning - Svenska Röda Korset välkomnar utredningens förslag att regioner och kommuners övningsverksamhet även skall omfatta totalförsvarsdimensioner. Att inkludera civilsamhället i dessa övningar skulle dels öka regionernas respektive kommunernas kapacitet, dels öppna möjligheter för civilbefolkningen att medverka i förebyggande arbete.
- Svenska Röda Korset anser gällande rapporteringen i den nya strukturen att en kompletterande analys av informationsdelning och rapportering bör göras för att säkerställa att berörda aktörer utanför den statliga strukturen både ges möjlighet att bidra till samt att ta del av information och rapportering av betydelse för verksamhet inom det civila försvaret.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter

Svenska Röda Korset är en neutral, självständig och opartisk humanitär organisation vars uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde - särskilt under väpnade konflikter, kriser och andra nödsituationer.

Svenska Röda Korsets ska alltid kunna agera i enlighet med sitt uppdrag och principer som fastställts i rödakors- och rödahalvmånerörelsens stadgar och de resolutioner som antagits vid de internationella rödakors- och rödahalvmånekonferenserna. Som nationell rödakorsförening i Sverige har Svenska Röda Korset en stödjande roll till de offentliga myndigheterna, en roll som är fastslagen i internationell rätt samt kommer till uttryck i svensk lagstiftning¹. Denna stödjande roll innebär att Svenska Röda Korset genom författning eller efter överenskommelse med regeringen eller en myndighet kan få i uppdrag att utföra uppgifter där ansvaret ytterst vilar på det offentliga.

Vidare har Svenska Röda Korset en viktig roll inom det civila försvaret genom sin uppgift att upprätta den Nationella Upplyningsbyrån, NUB.²

Svenska Röda Korset är en av arton frivilliga försvarsorganisationer, som utöver de generella uppdrag som stipuleras i Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet även särskilt har uppdrag att bistå totalförsvarets sjukvård och bidra till civilbefolkningens skydd i krig.

¹ Svenska Röda Korsets stödjande roll inom dessa områden har bekräftats av regeringen i ett beslut 29 maj 2008. Utöver detta beslut ger svensk författning särskilda uppgifter till Svenska Röda Korset: Svenska Röda Korset ska driva nationella upplyningsbyrån (förordningen [1996:1475]) ”om skyldighet att lämna upplysningar rörande krigsfångar och andra skyddade personer); har ett specifikt ansvar/uppdrag i förhållande till identifiering av barn som evakuerats från eller tas emot i Sverige (Totalförsvarets folkrättsförordning [1990:12]), skydda rödakorsmärket och benämningen ”röda korset” (lagen 2014:812) om skydd för kännetecknen i den internationella humanitära rätten) samt utpekas som en frivillig försvarsorganisation (förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet) med ansvar för sjukvård och civilbefolkningens skydd.

² Förordning (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer.



Basen i Svenska Röda Korsets arbete i Sverige är drygt 26 000 frivilliga som är engagerade i ca 640 lokalföreningar. Genom frivilliga första hjälpen-grupper bedriver Svenska Röda Korset organiserad olycksfallsberedskap. Svenska Röda Korset är också vårdgivare och bedriver verksamhet i enlighet med gällande lagstiftning och riktlinjer på området. I Sverige drivs sex behandlingscenter för krigsskadade och torterade samt en vårdförmedling för papperslösa och andra migranter som riskerar att falla utanför samhällets skyddsnät. Inom dessa verksamheter arbetar anställd legitimerad hälso- och sjukvårdspersonal.

Svenska Röda Korset har lång erfarenhet av att agera i kriser i andra länder, som en del av den internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen, men också i Sverige. Under tjugohundralet har Svenska Röda Korset bland annat bistått med psykosocialt stöd och organiserat patientflöden i samband med vaccinationsinsatsen under utbrottet av Influensa A(H1N1), Svininfluensan, år 2009. Svenska Röda Korset gjorde en landsomfattande insats i samband med mottagandet av flyktingar år 2015, tillhandahöll krisstöd vid attentatet på Drottninggatan i Stockholm år 2017 och gjorde stora insatser under skogsbränderna sommaren 2018, bland annat genom uppdraget att ansvara för nationell samordning av alla spontanfrivilliga som bland annat bemannade värdlandsstödsfunktioner.

Svenska Röda Korset medverkar även i planering och genomförande av Totalförsvarsövning 2020.

Under den pågående *coronapandemin* genomför Svenska Röda Korset bland annat stöd vid vaccinationsinsatser och informationsinsatser. Svenska Röda Korset erbjuder även psykosocialt stöd till allmänheten samt specifikt till personer utanför samhällets skyddsnät, i socioekonomiskt utsatta områden. Tillsammans med Socialstyrelsen ingicks en avsiktsförklaring där Svenska Röda Korset åtog sig att samordna och förmedla donerat sjukvårds- och skyddsmateriel. Svenska Röda Korsets frivilliga har på uppdrag av MSB, men också på eget initiativ, åtagit sig att göra inköp av mat och medicin till riskgrupper som isolerade äldre i kommuner runt om i landet.

Svenska Röda Korsets generella synpunkter med anledning av betänkandet

Statlig struktur måste koppla till civilsamhället

Svenska Röda Korset välkomnar utredningens samlade förslag för de statliga strukturer och dess ansvar och samordning för det civila försvaret men vill understryka vikten av tydliga och genomarbetade kopplingar till samhällets övriga aktörer. För att hantera större kriser måste hela samhället mobiliseras och bidra. För god förberedelse och för att utnyttja gemensamma resurser optimalt måste andra aktörer i civilsamhället inklusive frivilliga försvarsorganisationer och privata vårdaktörer beredas möjlighet att medverka inte bara när krisen inträffar – utan också i planering, utbildning och övning. För att detta ska vara möjligt är det viktigt att beredskapssektorer, beredskapsområden och civilområden bjuder in och etablerar nära kontakter med civilsamhällets aktörer och att en långsiktig grundfinansiering etableras för frivilligorganisationer kopplat till det civila försvaret och deras deltagande i planering, utbildning och övning. Civilsamhället behöver också göras delaktigt i de risk- och sårbarhetsanalyser som görs på olika nivåer i samhället.

Statlig struktur måste inkludera social dimension

Den föreslagna strukturen bör kompletteras med en analys av hur kopplingen mellan den statliga strukturen och det kommunala ansvaret sammantaget bidrar till en social dimension som säkerställer att krisberedskapssystemet som helhet beaktar de utsatta grupper som drabbas hårdast i kris. Svenska Röda Korset välkomnar inrättandet av det särskilda beredskapsområdet Skola och förskola men vill understryka att krisberedskapssystemet behöver en ytterligare stärkt social dimension. I flera av de senaste årens kriser, och i synnerhet under coronapandemin, har exempelvis skolan och socialtjänsten varit nyckelaktörer för att hantera konsekvenserna av samhällsstörningar. Den kommunala socialtjänsten har inte en tydlig roll i krisberedskapssystemet. Samhällets förmåga att ge stöd till de som drabbas i kris ser väldigt olika ut runtom i landet och detta riskerar att särskilt drabba grupper som är utsatta redan i vardagen.

Folkrätt

Sveriges folkrättsliga åtaganden måste beaktas. Den internationella humanitära rätten gäller under just väpnad konflikt. Den sätter gränser för hur striden får genomföras för att begränsa de humanitära konsekvenserna och ställer krav på statsparter, väpnade grupper och individer. De fyra Genèvekonventionerna, övriga konventioner och sedvanerätt³ ställer upp åtagande för stater och stridande parter, till exempel inom evakuering och vård av sårade och sjuka i strid, hantering av krigsfångar och skydd av civilbefolkningen. Även om dessa regler primärt ger begränsningar på våldsanvändning för stridande så är flera regler relevanta även för aktörer inom det civila försvaret. Det första tilläggsprotokollet till Genèvekonventionerna listar uppgifter för befolkningskyddsverksamhet (det som i tilläggsprotokollet benämns ”civilförsvaret”) och anger ett särskilt skydd för så kallade ”civilförsvarsorganisationer”, det vill säga de aktörer som i Sverige säkerställer verksamheterna befolkningskydd och räddningstjänst under höjd beredskap.

Utbildning i den humanitära rätten

I det pågående återuppbyggandet av totalförsvaret bör även kunskapen om den internationella humanitära rätten ses över så att berörda aktörer kan tillämpa den internationella humanitära rätten i förhållande till olika scenarion, hotbilder inom modern krigföring och till den nya strukturen för totalförsvaret.

Ansvar för att säkerställa att relevanta personalkategorier har kunskap om den internationella humanitära rätten ligger hos staten, som statspart till Genèvekonventionerna.⁴ Svenska Röda Korset bistår med detta arbete i enlighet

³<https://www.regeringskansliet.se/49f226/globalassets/regeringen/dokument/forsvarsdepartementet/folkrattsradet/information-om-den-humanitara-ratten.pdf>

⁴ Av Genèvekonventionerna framgår att parterna, i såväl fredstid som under en väpnad konflikt, är skyldiga att inom sina respektive länder ge största möjliga spridning åt konventionstexterna och utbilda såväl militära som civila aktörer i dess bestämmelser. I Sverige finns ett antal författningsbestämmelser som utpekar vilka personer och myndigheter som ska ha kunskap i humanitär rätt. I totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) finns exempelvis bestämmelser som på ett övergripande plan syftar till att tillgodose de krav på utbildning och informationsspridning samt på juridiska rådgivare, som den humanitära rätten ställer. Se bland annat även [Europeiska unionens uppdaterade riktlinjer om främjande av internationell humanitär rätt](#) (2009/C 303/06).



med vår stödjande roll. Svenska Röda Korset bidrar särskilt med kunskap om Rödakors- och rödahalvmånerörelsens särskilda roll under väpnad konflikt. Svenska Röda Korset bedömer att det är viktigt att alla aktörer inom totalförsvaret och befolkningen i sin helhet har en grundläggande förståelse för Svenska Röda Korsets roll under den humanitära rätten.

I Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) finns ett väl formulerat utbildningskrav⁵. Svenska Röda Korset välkomnar att kretsen av myndigheter som träffas av detta utbildningskrav utökas som en följd av att den föreslagna gruppen beredskapsmyndigheter är mer omfattande än gruppen med de nuvarande bevakningsansvariga. Svenska Röda Korset bidrar gärna med kunskap och utformning av kriterier för hur kravet på ”tillfredsställande utbildning och information om folkrättens regler i krig och under neutralitet” kan mötas.

Svenska Röda Korsets specifika synpunkter kopplat till enskilda avsnitt i betänkandet

Avsnitt 5 Gällande rätt

Svenska Röda Korset välkomnar utredningens redogörelse av gällande rätt. Svenska Röda Korset anser att analysen bör kompletteras för att även inkludera folkrättens regler, i synnerhet den internationella humanitära rätten. Under den 33:e internationella rödakors- och rödahalvmåne konferensen 2019, antog statsparterna till Genèvekonventionerna (inklusive Sverige) och Rödakors- och rödahalvmånerörelsen bland annat en resolution om hur den internationella humanitära rätten för implementeras i nationell lagstiftning (33IC/19/R1 ”Bringing IHL home: A road map for better national implementation of international humanitarian law”).⁶ Resolutionen uppmanar stater att vidta alla nödvändiga åtgärder i lagstiftning, administration och praktiskt för att säkerställa att den internationella humanitära rätten implementeras på nationell nivå. Den uppmanar alla stater att intensifiera arbetet med att sprida kunskap om den internationella humanitära rätten, särskilt

⁵ Totalförsvarets folkrättsförordning 20§.

⁶ https://rcrcconference.org/app/uploads/2019/10/33IC-DR-Bringing-IHL-home_EN.pdf



bland civil och militär personal. Med anledning av detta, och de nya utmaningar som det civila försvaret står inför, anser Svenska Röda Korset att det finns skäl att undersöka kunskapen om den humanitära rätten hos personal inom Totalförsvaret. Med sådan kunskap som grund, kan system för relevant utbildning om den internationella humanitära rätten stärkas och anpassas till ny struktur och nya hotbilder.

Svenska Röda Korset ser vidare att kapitel 5 bör inkludera resonemang utifrån Lag (2014:812) om skydd för kännetecken i den internationella humanitära rätten⁷.

Svenska Röda Korset rekommenderar att relevanta folkrättsliga regler kopplas tydligare till de strukturer som föreslås att inrättas så att folkrättsliga åtaganden ligger till uttrycklig grund som regelverk för vidare planering, exempelvis som en uppföljning av 2010 års Folkrättskommitté.

Avsnitt 7 Överväganden och förslag: En ny struktur för de statliga myndigheternas arbete med beredskap

Svenska Röda Korset välkomnar förslaget att etablera beredskapssektorer och särskilda beredskapsområden. Eftersom sektorerna utgörs av statliga myndigheter samtidigt som mycket av den konkreta verksamheten bedrivs av såväl kommuner och regioner som statliga bolag, privata företag samt andra organisationer vill Svenska Röda Korset understryka behovet att en inkluderande modell för fungerande samordning med civilsamhället inrättas skyndsamt kopplat till alla beredskapssektorer samt särskilda beredskapsområden.

⁷ Lagen reglerar användningen av bl.a. det röda korset och anger att detta skyddsemlen endast får användas av militär sjukvård och militär själavårdspersonal, av civil sjukvård under väpnad konflikt och internationella rödakorsorganisationer och nationella föreningar, eller om särskilt tillstånd ges. Svenska Röda Korset hanterar en stor mängd ärenden om felaktig användning av skyddsemlen. Det vore av stort värde att denna reglering uppmärksammades och att ansvariga myndigheter tog en mer aktiv roll i att sprida kunskap om skyddsemlens roll och att utforma riktlinjer för den civila sjukvården om användningen av det röda korset.

Avsnitt 7.5.1 Ekonomisk säkerhet

Svenska Röda Korset välkomnar utredningens förslag om att inrätta beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet. Svenska Röda Korset instämmer i slutsatsen om att det är av största vikt att stärka medborgarnas ekonomiska trygghet också då samhället utsätts för påfrestningar.

Svenska Röda Korsets samlade erfarenhet från många års arbete i kris- och katastrofsituationer har visat oss att människor i utsatta situationer oftast drabbas särskilt hårt i en kris, och det har det senaste årets Coronapandemi också bekräftat. Svenska Röda Korset har sett hur människor har förlorat sina arbeten och inkomstmöjligheter, och fler och fler människor söker sig till Svenska Röda Korsets verksamheter för att få hjälp med att tillgodose de mest grundläggande behoven som mat för dagen, kläder, möjlighet att sköta hygien och även att finna en trygg bostad. Därför är Svenska Röda Korset positivt till utredningens bedömning att det är centralt för den föreslagna beredskapssektorn att socialförsäkringssystemet är robust och människor kan få sina utbetalningar även under ansträngda förhållanden.

Avsnitt 7.5.6. Hälsa, vård och omsorg

Svenska Röda Korset välkomnar att utredningen valt att använda en bred och inkluderande ansats för sektorn Hälsa, vård och omsorg. Den breda ansatsen kan bidra till en starkare social dimension i krisberedskapen.

Svenska Röda Korset anser att ansvaret att stödja grupper som lever i utanförskap behöver förtydligas och kompletteras så att det även inkluderar personer och familjer som lever i en socioekonomisk utsatthet eller andra sårbara livssituationer, exempelvis bostadslösa, papperslösa, personer som har försörjningsstöd, och andra personer som socialtjänsten möter och stödjer. Därtill anser Svenska Röda Korset att sektorns koppling till det kommunala ansvaret måste genomlysas och stärkas. Det breda omsorgsperspektiv som Svenska Röda Korset välkomnar är i slutändan beroende av den kommunala socialtjänstens krisberedskap och genomförande.

Svenska Röda Korset delar utredningens uppfattning om att samverkan i vardagen är viktigt för att samverkan skall kunna fungera även vid kriser och under höjd



beredskap. I utredningen betonas flera gånger de frivilliga försvarsorganisationernas roll vid kriser. Svenska Röda Korset anser att de frivilliga försvarsorganisationernas roll som aktör, övergripande och inom respektive sektor, bör förtydligas.

Svenska Röda Korset har enligt förordningen (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet ett ansvar att stödja totalförsvarets sjukvård. Svenska Röda Korset har erfarenhet av att verka inom hälso- och sjukvård, som en del av den internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen, men också i Sverige. I Sverige bedriver Svenska Röda Korset flera frivilligverksamheter som stödjer sjukvården, exempelvis genom frivilliga Första hjälpen-grupper bedrivs organiserad olycksfallsberedskap, Svenska Röda Korsets frivilliga rödakorsvårdar som bland annat finns på sjukhus för att ge ett medmänskligt stöd i svåra situationer samt genom de hundratals första hjälpen-utbildningar som Svenska Röda Korset varje år håller för allmänheten. Svenska Röda Korset är också vårdgivare och driver sex behandlingscenter för krigsskadade och torterade samt en vårdförmedling för papperslösa och andra migranter som riskerar att falla utanför samhällets skyddsnät. Alla dessa verksamheter bedriver Svenska Röda Korset i vardagen och dessa verksamheter kommer i händelse av en kris eller under höjd beredskap fortsatt vara verksamma och vid behov skalas upp för att ytterligare stödja sjukvården. Svenska Röda Korset, som har mer än 30 års erfarenhet av behandlingsverksamhet för personer som lider av trauma efter tortyr, krigsupplevelse och flykt, bidrar gärna med sin särskilda kompetens till arbete med beredskap för krigsskador och andra behov inom det katastrofmedicinska området.

För att samverkan och samordning ska vara effektiv understryker Svenska Röda Korset vikten av att privata vårdaktörer, frivilliga försvarsorganisationer och andra aktörer i civilsamhället bereds möjlighet att medverka inte bara när krisen inträffar – utan också i planering, utbildning och övning.

Vid analysen av mest centrala samhällsviktiga verksamheterna och funktionerna som måste upprätthållas för att möta grundläggande behov under en kris, vill Svenska Röda Korset betona vikten insatser avseende psykisk hälsa, såväl främjande, förebyggande som vårdande. Sverige har åtaganden bland annat att integrera psykisk



hälsa och psykosocialt stöd inom ramen för sitt beredskapsarbete⁸ och detta bör utgöra en central del av hälso- och sjukvården. Den psykiska hälsan påverkas starkt negativt i samband med kriser. [WHO uppskattar](#) att 22% av befolkningen i konfliktdrabbade länder lider av psykisk sjukdom. Samtidigt är psykisk hälsa och välmående av avgörande betydelse för människors och samhällens motståndsmotståndskraft – vår förmåga att överleva och klara en kris.

Avsnitt 7.5.7 Livsmedelsförsörjning och dricksvatten

Svenska Röda Korset saknar uttryckliga krav på att beredskapssektorn livsmedelsförsörjning och dricksvatten planerar för och har möjlighet att hantera frågor om nödbespinning och anser att beredskapssektorn bör tilldelas denna uppgift.

Avsnitt 7.5.9 Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen

Svenska Röda Korset välkomnar ansatsen att garantera personer med funktionsnedsättning trygghet och säkerhet vid kriser. Svenska Röda Korset anser att ansatsen bör breddas för att beakta andra utsatta grupper i planering: förutom barn, unga, äldre och funktionsnedsatta bör även behoven beaktas för grupper som lever i en socioekonomisk utsatthet eller andra sårbara livssituationer, exempelvis bostadslösa, papperslösa, och personer som har försörjningsstöd. Svenska Röda Korset vill också framhålla behovet av att under kristid tillgodose grundläggande behov, inklusive skydd, mat och hälso- och sjukvård, för alla personer som vistas i Sverige oavsett deras rättliga ställning. Redan under mer normala förhållanden riskerar personer som inte omfattas av samhällets ordinarie skyddsnät att marginaliseras och exkluderas. Det är därför viktigt att dessa grupper omfattas i planeringen och beredskapen.

Vidare vill Svenska Röda Korset betona att det är av stor vikt att den internationella humanitära rättens regler gällande skyddet för "organisationer inom befolkningsskydd och räddningstjänst under höjd beredskap" i det första tilläggsprotokollet till Genèvekonventionerna är väl kända ingångsvärden i planering inom denna sektor.

⁸ Vid den 33:e Internationella rödakors- och rödahalvmånekonferensen i december 2019, där staterna som skrivit under 1949 års Genèvekonventioner deltar, antogs en resolution som behandlar just denna fråga.

Avsnitt 7.6.3 Förskola och skola

Svenska Röda Korset välkomnar utredningens förslag om att Förskola och skola bör ingå i strukturen som ett särskilt beredskapsområde.

Svenska Röda Korset instämmer i utredningens och SKR:s uppfattning om att en fungerande förskola och skola är av avgörande betydelse för barns och ungdomars utveckling. Förslaget innebär ett stärkt barnperspektiv, enligt Svenska Röda Korsets erfarenhet är det av största vikt att barns behov av trygghet, rutiner och en fungerande vardag även tillgodoses i en kris och där fyller förskola och skola en avgörande funktion. Precis som utredningen också beskriver så behöver föräldrar som arbetar i samhällsviktig verksamhet ha tillgång till barnomsorg för att kunna arbeta i kris eller höjd beredskap. Svenska Röda Korset vill tillägga vikten av att även barn som lever i socioekonomisk utsatthet eller andra sårbara livssituationer också har ett särskilt behov av barnomsorg och skola även i en krissituation och rekommenderar därför ett tillägg om detta. Misslyckanden att upprätthålla grundläggande verksamhet inom skola och förskola drabbar dessa barn särskilt hårt.

Avsnitt 7.6.4 Migration

Svenska Röda Korset välkomnar utredningens förslag om att inrätta det särskilda beredskapsområdet Migration. Svenska Röda Korset tillstyrker också en tydlig sammanhållande roll för Migrationsverket inom det särskilda beredskapsområdet Migration. I det sammanhållande arbetet är det viktigt att Migrationsverket tidigt i sitt arbete inkluderar inte endast andra myndigheter och kommuner vilka nämns i remissen, utan även frivilligorganisationer som har en viktig roll i en situation av ökat antal migranter/flyktingar. Svenska Röda Korset har bland annat deltagit i Migrationsverkets pågående projekt SÖM som syftar till att stärka Sveriges samlade förmåga att hantera kraftiga öknings av asylsökande och andra migranter. Svenska Röda Korset bör knytas nära till det särskilda beredskapsområdet Migration, inte minst kopplat till sin specialkompetens inom efterforskning av anhöriga och familjeåterförening.

Avsnitt 7.10 Frivilliga försvarsorganisationer

Svenska Röda Korset välkomnar bedömningen att de frivilliga försvarsorganisationernas verksamhet tillsammans med det bredare civilsamhället är värdefull för totalförsvaret och stärker krisberedskapen. Vidare instämmer Svenska Röda Korset i bedömningen att det är angeläget att staten stödjer de frivilliga försvarsorganisationerna genom att tillskjuta medel till verksamheten.

Svenska Röda Korset välkomnar det stycke som beskriver Svenska Röda Korsets särskilda ställning. Beskrivningen ger en god bild av Svenska Röda Korsets organisation och rörelsens roll. Det kan tilläggas att Svenska Röda Korset har en stödjande roll i att sprida kunskap om den internationella humanitära rätten, att samarbeta med staten för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt och för att skydda de särskilda kännetecknen (skydd emblemen, inklusive det röda korset⁹).

Avsnitt 8.3 Samhällsviktig verksamhet definieras

Svenska Röda Korset välkomnar att utredningen gjort en analys av olika indelningar av samhällsviktiga funktioner som gjorts genom nationella och internationella utredningar och aktörer. Utredningens slutsats är att det inte finns någon vedertagen samlad analys av vilka samhällsfunktioner som alltid behöver upprätthållas. Svenska Röda Korset föreslår att en kompletterande analys genomförs för att säkerställa att definitionen av samhällsviktig verksamhet inkluderar och säkerställer upprätthållande av Sveriges folkrättsliga åtaganden inom detta område, och i synnerhet de regler som den internationella humanitära rätten ("krigets lagar") innehåller. Folkrätten ger god vägledning i vilka verksamheter som måste prioriteras genom att ställa krav på visst skydd som staten bör tillhandahålla under den humanitära rätten inklusive vilka mänskliga rättigheter som staten måste sträva efter att realisera. Dessa kan utgöra målbilder för planering och uppföljning.

⁹ Dessa uppgifter återfinns i Artikel 3.2. i Stadgan till Rödakors- och rödahalvmånerörelsen, som antogs vid den Internationella Röda Kors Konferensen 1986 med statsparter till Genèvekonventionerna. De finns även i Svenska Röda Korsets stadgar.

Avsnitt 10.2 En ledning för civilområdena inrättas

Svenska Röda Korset välkomnar utredningens problematisering kring svårigheten att samverka på den regionala nivån. Svenska Röda Korset ser vidare en risk kring att ytterligare en nivå läggs till i dagens struktur om detta leder till att ytterligare en parallell dialog måste föras. Svenska Röda Korset instämmer i beskrivningen av svårigheten att upprätta och upprätthålla tillräckliga kontakter på regional nivå. Vid kriser finns idag utmaningar i att effektivt samverka på regional nivå då antalet aktörer är många. Svenska Röda Korset välkomnar den förenkling av upprättande och upprätthållande av kontakter som införandet av civilområdesnivån kan bidra till men understryker behovet att det vid genomförandet av dessa strukturförändringar även ges möjlighet för frivilligorganisationer att få utrymme att delta i den effektiviserade samverkan.

Avsnitt 10.4 Civilområdeschefens uppgifter

För att säkerställa förmågan att planera med det folkrättsliga ramverk som grund föreslår Svenska Röda Korset att civilområdeschefen och relevanta medarbetare, till exempel beredskapskansliet explicit omfattas av ett krav på att genomgå tillfredsställande utbildning och information om folkrättens regler i krig och under neutralitet. En grundläggande utbildning bör kompletteras med regelbunden kompetensutveckling i folkrätt med fokus på nya former av hot och utmaningar. Utredningen menar vidare att civilområdeschefen ska krigsplacera personer med särskild kompetens relevant under höjd beredskap, vilket Svenska Röda Korset ser ger utrymme för kunniga inom folkrättsliga frågor.

Avsnitt 10.4.3 Civilområdeschefens särskilda uppgifter avseende planering och förberedelser för civilt försvar

Svenska Röda Korset instämmer i behovet av ett utpekat ansvar för att driva och hålla samman planering och förberedelser av civila aspekter av värdlandsstöd samt under höjd beredskap (som föreslaget i avsnitt 10.4.7) samordna civila delar av värdlandsstöd. Svenska Röda Korset anser att analys och förslag bör kompletteras gällande förmågan att ta emot stöd från och samverka med internationella mandatbaserade organisationer som IFRC, ICRC och FN samt NGO:er. I princip i alla större krissituationer kommer dessa olika aktörer att finnas med i scenariot.

10.4.4 Civilområdeschefens roll vid krissituationer i fred

Svenska Röda Korset ser positivt på att utredningens förslag om en utvecklad samordningsfunktion på civilområdesnivå. Svenska Röda Korset ser ett behov av en utvecklad analys kring vilken möjligheter den samordnande funktionen kan ha att bidra till samordning av regionernas arbete.

Samverkan med regionerna upplevs idag som komplex och svårförståelig med många olika aktörer och huvudmän. Svenska Röda Korsets erfarenheter från att ge stöd till sjukvården i massvaccineringen mot covid-19 illustrerar denna otydlighet. Arbetet att samordna stöd vid olika vaccinationsställen har krävt kontakter med flera olika aktörer på flera olika nivåer, detta som en följd av att vaccinationsarbetet skett på olika sätt i olika regioner med olika aktörer. Förutsättningarna för att kunna ge stöd har varit varierande, där vissa regioner erbjudit ekonomisk ersättning för samordningsuppdrag medan detta uteblivit i vissa regioner. Ett mer enhetligt och nationellt samordnat vaccinationsarbete hade gjort det lättare att stödja arbetet utan att göra flertalet lokala anpassningar och lösningar.

Avsnitt 10.4.7. Civilområdeschefens specifika uppgifter under höjd beredskap

Svenska Röda Korset välkomnar utredningens förslag att civilområdeschefen, i händelse av höjd beredskap, ska kunna verka för en gemensam inriktning och samordning för hälso- och sjukvården.

Svenska Röda Korset välkomnar även att civilområdeschefen kan fördela bistånd mellan regionerna inom ett civilområde. Att fördela resurser inom hälso- och sjukvården kräver dock en god kunskap om hälso- och sjukvårdens organisation och förutsättningar, sjukvårdens olika sätt att prioritera samt goda och välgrundade etiska resonemang. Svenska Röda Korset tillstyrker därför vikten av att civilområdeschefen har en särskild kompetens för hälso- och sjukvården och vi uppmanar även till att säkerställa att det finns en nationell samordning i dessa frågor.

Avsnitt 12.4. 5 MSB ska bilda och upprätthålla ett centralt beredskapsråd

Svenska Röda Korset välkomnar förslaget att bilda och upprätthålla ett centralt beredskapsråd som ett forum för information och dialog. Utifrån förslaget att rådet ska stämma av pågående planering inom de olika sektorerna och beredskapsområdena samt möjliggöra avstämning mellan beredskapssektorer och civilområden anser Svenska Röda Korset att det är viktigt att generella frågor om frivilligresurser finns på agendan i det centrala beredskapsrådet. För att fullt ut använda den resurs som svenska frivilligorganisationer utgör är det nödvändigt att den föreslagna strukturen möjliggör nödvändig samverkan, dialog om finansiering samt gemensam förståelse kring samarbete mellan den statliga strukturen och civilsamhället. Utpräglade sÄrlösningar för respektive beredskapssektor, beredskapsområde eller civilområden kan medföra svÄrnavigerade och tidsödande kontakter för frivilligorganisationer med svenska myndigheter.

För att Åstadkomma att de svenska frivilligresurserna kommer det civila fÄrsvaret till del mÅste de in i de centrala planeringssammanhangen. Svenska RÄda Korset skulle utifrån frÅn sin sÄrskilda stÄdjande roll till svenska myndigheter inom det humanitÄra området, sitt mandat inom folkrÄtten, sin starka lokala fÄrankring, sin bredd och erfarenhet av att organisera frivilliga fylla en viktig roll som representant i det centrala beredskapsrådet. Svenska RÄda Korset har bred kompetens kring samordning och genomfÄrande av nÅ ut till utsatta grupper i kris och krig bÅde frÅn nationellt arbete och Även frÅn den internationella rÄdakors- och rÄdahalvmÅnerelelsen. Svenska RÄda Korset Är berett att Åta sig en sÅdan roll.

Detta skulle kunna jÄmföras med den lÄsning i Finland dÄr Finska RÄda Korset har en koppling till SÄkerhetskommittÄn. Svenska RÄda Korset bejakar Även fÄrslaget om att initiera olika undergrupper till beredskapsrådet och anser att dessa undergrupper bÄr inkludera frivilligfrÅgor.

Svenska RÄda Korset vill ocksÅ understryka vikten av att sÄkerstÄlla att det centrala beredskapsrådet har en utsedd folkrÄttsrÅdgivare fÄr att bevaka och stÄdja att planering och beslut beaktar folkrÄttens krav.

Avsnitt 14.4.1 Risk-och sårbarhetsanalyser

Svenska Röda Korset anser att ett kompletterande krav bör läggas till för att inkludera ytterligare perspektiv om människors utsatthet i de risk- och sårbarhetsanalyser som offentliga aktörer utför enligt lag. Dagens risk- och sårbarhetsanalyser har inte en tillräcklig koppling till det sociala arbete som exempelvis bedrivs i kommuner och saknar en analys av hur utsatthet i vardagen yttrar sig i kris och exempelvis vilka åtgärder som aktörer bör ta för att kunna ge stöd till människor i utsatta livssituationer vid allvarliga händelser. Utvecklade analyser av risker, sårbarheter och behov skulle stärka svensk krisberedskaps möjligheter att skydda människor.

Svenska Röda Korset delar inte utredningens bedömning att kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser bör begränsas till samhällsviktig verksamhet i den egna verksamheten, dvs i den egna organisationen, kommunalförbund eller kommunala bolag. Svenska Röda Korset anser att även verksamhet som upphandlats eller bedrivs via valfrihetssystem ska inkluderas i risk- och sårbarhetsanalyserna. Svenska Röda Korset anser att utredningens förslag, innebärande att verksamhet som upphandlats eller bedrivs via valfrihetssystem faller utanför kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser, är problematiskt eftersom detta medför att planeringsunderlag samt kunskap om risker och sårbarheter kommer att vara bristfälligt hos beslutsfattare och verksamhetsansvariga gällande stor del verksamhet inom till exempel skola, barnomsorg, äldreomsorg och LSS-verksamhet.

Coronakommissionens utvärdering gällande pandemins effekter inom social verksamhet inom kommunerna bör också beaktas i bedömningen om vilka områden som behöver inkluderas i risk-och sårbarhetsanalyser.

För det fall att kommunernas risk- och sårbarhetsanalyser, i enlighet med utredningens förslag, inte inkluderar verksamhet som upphandlats eller bedrivs via valfrihetssystem anser Svenska Röda Korset att det är särskilt viktigt att upphandlingar måste inkludera tydliga krav på aktörers krisberedskap.

Civilsamhället behöver också göras delaktigt i de risk- och sårbarhetsanalyser som görs på olika nivåer i samhället.

Avsnitt 14.4.4 Utbildning och övning

Svenska Röda Korset välkomnar utredningens förslag att regioner och kommuners övningsverksamhet även skall omfatta totalförsvarsdimensioner. Regelbundna övningar ger förutsättningar för ett effektivare arbete i händelse av kris eller under höjd beredskap. Svenska Röda Korset rekommenderar att rödakorsrörelsens expertis inom traumavård och första hjälpen tas tillvara på vid dessa övningar och utbildningar.

Vid övningar och utbildningar bör flera aktörer inkluderas för att öva och etablera samverkan. Att inkludera civilsamhället i dessa övningar skulle dels öka regionernas respektive kommunernas kapacitet, dels öppna möjligheter för civilbefolkningen att medverka i förebyggande arbete. Svenska Röda Korset har stor erfarenhet i att utbilda i första hjälpen och ser ett behov av att fortsatt stärka allmänhetens förmåga ge första hjälpen, i vardag, vid kriser och höjd beredskap. Att därför lägga in första hjälpen-moment, som riktar sig till allmänheten, i dessa övningar skulle vara en intressant och spännande utveckling för att inkludera och aktivera allmänheten och civilsamhället.

Avsnitt 15 Om rapportering i en ny struktur

Svenska Röda Korset anser att en kompletterande analys av informationsdelning och rapportering bör göras för att säkerställa att berörda aktörer utanför den statliga strukturen både ges möjlighet att bidra till samt att ta del av information och rapportering av betydelse för verksamhet inom det civila försvaret.

Svenska Röda Korset, som nationell förening med en stödjande roll till de svenska myndigheterna, ser fram emot att fortsatt bidra med våra erfarenheter och expertis inom området.

SVENSKA RÖDA KORSET

Martin Ärnlov
Generalsekreterare

