

S2023/02719

Till:
Socialdepartementet
s.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
s.sl@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över *Det nödvändiga ska vara tillåtet – en lag om internationellt hälso- och sjukvårdssamarbete, Ds 2024:33 (S2023/02719)*

Svenska Röda Korset har fått möjlighet att lämna synpunkter på *Det nödvändiga ska vara tillåtet – en lag om internationellt hälso- och sjukvårdssamarbete, Ds 2024:33*, och vill därmed framföra följande:

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset välkomnar skrivelsen och de ambitioner som utredningens förslag visar på. Särskilt välkomnar vi den grundläggande utgångspunkten att det som är nödvändigt ska vara tillåtet i den reglering som syftar till att möjliggöra internationellt hälso- och sjukvårdssamarbete i olika situationer.
- Svenska Röda Korset vill poängtera vikten av att lagstiftningen möjliggör för att det humanitära stödet kommer fram till de platser där det finns mest utsatthet.
- Svenska Röda Korset framhåller att det finns otydligheter i utredningens förslag på ny lagstiftning rörande formerna för när och hur internationella humanitära organisationer har rätt att verka i Sverige. Om lagstiftningen ska tolkas som att internationella humanitär hjälp vid fredstida kriser endast får komma från länder eller organisationer inom EU och EES så kommer Röda Korsets stöd vid fredstida kriser begränsas avsevärt.



- Svenska Röda Korset hade uppskattat om rödakorsrörelsens egna rutiner och kvalitetssäkringssystem setts som tillräckliga och förenliga med svensk hälso- och sjukvård.
- Svenska Röda Korset välkomnar förslaget att regeringen ska utse en ansvarig myndighet att vara som kan ge expertråd om vårdgivare som inte är utsända av en stat, och Svenska Röda Korset ser fram emot en fortsatt dialog med den ansvariga myndigheten.
- Svenska Röda Korset understryker att tvångsvård är mycket integritetsingripande och att säkerställandet av mänskliga rättigheter inte kan vara beroende av vilket land en vårdgivare som skulle bedriva vård i Sverige kommer ifrån.
- Svenska Röda Korset noterar brister i att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat de humanitärrettsliga reglerna om vård för krigsfångar i den tredje Genèvekonventionen och anser att dessa brister måste åtgärdas i förslagets fortsatta beredning i regeringskansliet.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter för vårt yttrande

Röda Korsets uppdrag är att förhindra och lindra mänskligt lidande, skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde, ett uppdrag som vi har via våra internationella och nationella föreningsstadgar, samt fått av staterna genom Genèvekonventionerna (GK) med tilläggsprotokoll (TP), samt beslut vid de Internationella rödakors- och rödahalvmånekonferenserna. Inom ramen för det uppdraget arbetar Röda Korset bland annat för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och humanitära värderingar och principer.

Svenska Röda Korset är en av 191 nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningar inom den Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen (Rörelsen). Som nationell förening har Svenska Röda Korset (SRK) ett humanitärt mandat med grund i Genèvekonventionerna och även en stödjande roll till staten inom det humanitära området. Svenska Röda Korsets roll i Sverige finns även beskriven i svensk lagstiftning.

Svenska Röda Korsets generella synpunkter på utredningens förslag

Svenska Röda Korset välkomnar möjligheten att inkomma med ett yttrande över utredningen och lämnar synpunkter på de för oss särskilt relevanta delarna i innehållet, där vi besitter särskild erfarenhet och kompetens.

Svenska Röda Korset ser positivt på att utredningen utfört ett brett och ambitiöst förarbete och stämt av det med flera relevanta aktörer och att denna dialog även speglat sig i texten. Vi uppskattar särskilt att utredningen respekterat Svenska Röda Korsets och andra internationella humanitära organisationers behov att följa humanitära principer, exempelvis att kunna vara neutrala, självständiga och opartiska. Detta visar sig exempelvis i att utredningen föreslår att internationella humanitära organisationer undantas från kravet om att lämna ut känsliga uppgifter vilket berörs i kap 12 i utredningen.

För att Svenska Röda Korset ska kunna agera är de humanitära principerna en viktig utgångspunkt. Principerna bidrar bland annat till att säkerställa att den hjälp som erbjuds verkligen har ett humanitärt syfte, att förhindra och lindra mänskligt lidande, att skydda människors liv och hälsa, skapa respekt för människovärdet och verka för fred. Principerna bidrar även till tydlighet kring att hjälpen ska vara opartisk; att den som behöver hjälp ska få det och att den som har störst behov av hjälp ska prioriteras. För att undvika tveksamheter kring intentioner och behålla allmänhetens förtroende är det viktigt att Svenska Röda Korset kan vara neutrala och aldrig välja sida i konflikter. Som en nationell rödakorsförening har vi en stödjande roll till svenska staten, men det samarbetet får inte innebära att vi ger upp vår självständighet och neutralitet.

Möjliggöra för humanitärt stöd från internationella humanitära organisationer

Svenska Röda Korset uppskattar utredarens ansats att ”det nödvändiga ska vara tillåtet” för att Sverige ska kunna motta internationellt stöd inom hälso- och sjukvårdsområdet. Svenska Röda Korset vill därför poängtera vikten av att lagstiftningen genomgående möjliggör för att det humanitära stödet kommer fram till de platser och till de individer som är mest utsatta. Vi ser dock, precis som utredaren noterar i förordet, att utredningens tolkning av EU-rätten riskerar att begränsa tillgången till humanitärt stöd i händelse av svåra kriser i fredstid. Denna tolkning försvårar för den typ av humanitärt stöd som aktörer såsom Röda Korset kan bistå med, varför Svenska Röda Korset vill understryka det problematiska i en sådan tillämpning.



Vår rörelse, som består av 191 nationella föreningar, kan agera både vid allvarliga fredstida kriser och väpnade konflikter. I händelser av en allvarlig kris eller väpnad konflikt kan vår rörelse etablera närvaro i Sverige för att bistå med humanitära insatser, inklusive inom hälso- och sjukvårdsområdet. Primärt kan sådana insatser komma att genomföras genom:

- Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationen (IFRC) som agerar vid exempelvis vid större fredstida kriser, såsom naturkatastrofer.
- Internationella rödakorskommittén (ICRC) som har ett unikt mandat fastställt i folkrätten att kunna genomföra insatser vid väpnade konflikter.
- I förekommande fall kan stöd även förekomma bilateralt, det vill säga direkt från en annan nationell rödakors- eller rödahalvmåneförening (och ej genom IFRC).

Utifrån utredningens lagförslag och utredningens tolkning att EU-rätten inte bedöms hindra nationell lagstiftning i frågor om nationell säkerhet så bedömer vi att ICRC inte kommer hindras från att agera då de genomför insatser i väpnade konflikter. I dagsläget är det dock oklart om stödinsatser vid fredstida kriser, såsom de som kan komma att genomföras av eller i samarbete med IFRC, omfattas av en sådan tolkning, eller om denna typ av stöd skulle begränsas utifrån utredningens tolkning av EU-rätten. När IFRC agerar leds insatsen av IFRC men koordineras genom den nationella föreningen i det mottagande landet, i händelse av en kris i Sverige skulle insatsen koordineras av Svenska Röda Korset. Våra humanitära insatser bemannas oftast av delegater från flera olika länder, både inom och utanför EU/EES-området.

Om vår rörelse, som har sitt säte i Schweiz, skulle räknas som en aktör från EU/EES, även om insatsen består av deltagare från olika länder både från och utanför EU/EES, så skulle vi ändå kunna bistå med insatser utifrån den föreslagna lagstiftningen. Men om vi ska tolka lagförslaget som att Rörelsen i fredstid endast kan nyttja resurser (personella och andra) från länder inom EU/EES så kommer vårt humanitära stöd begränsas avsevärt.

Vår förmåga att agera skulle även drastiskt försämrats om vi inte kan motta bilateralt stöd från våra systerföreningar utanför EU/EES. I händelser av kriser som är så omfattande att det behövs stöd från internationella humanitära organisationer kan det antas att även andra länder i närområdet är hårt belastade. Det vore därför försvårande för Svenska Röda Korset att begränsa hjälpen till EU/EES-länder – men också en onödig avgränsning av den möjliga hjälp som Sverige skulle kunna ta emot.

Avgränsningen att endast kunna ta emot stöd från internationella humanitära organisationer inom EU/EES kommer inte endast hindra vår rörelse från att agera



utan stänger även ute flera andra potentiellt viktiga samarbetspartners som finns utanför EU/EES-området.

Svenska Röda Korset noterar även följande formulering i utredningen: ”Utredningen föreslår också i flera fall att förslagen även ska gälla för vårdgivare från stater utanför EES vid höjd beredskap eller om det annars är av betydelse för Sveriges nationella säkerhet.”¹ För att göra det tydligare när stater eller organisationer utanför EU/EES kan agera i Sverige bör lagstiftaren förtydliga i vilka situationer som avses vara ”av betydelse för Sveriges nationella säkerhet”.

För att den humanitära hjälpen ska komma fram till de som behöver den är det välkommet att utredningen föreslår regellättnader för att vårdgivare ska kunna föra in sjukvårdsprodukter och övrig utrustning i landet. Detta är en förutsättning för att Rörelsen och andra humanitära aktörer ska kunna agera vid kriser och väpnad konflikt. Enligt den internationella humanitära rätten ska utrustning och material som används för sjukvård eller i det humanitära arbetet respekteras och skyddas under väpnad konflikt.²

Internationell humanitär rätt

Den internationella humanitära rätten, som är tillämplig i väpnade konflikter, tar i stor utsträckning sikte på vikten av skyddet för sjukvården i väpnad konflikt. Enligt den gemensamma artikel 1 i 1949 års Genèvekonventioner har stater en skyldighet att respektera och säkerställa att den internationella humanitära rätten efterlevs.

Regler om skydd för sjukvård finns i alla fyra Genèvekonventioner, i konventionernas tilläggsprotokoll I och II, samt i sedvanerätten. Utifrån de frågor som utredningen behandlar ser Svenska Röda Korset anledning att särskilt betona reglerna i den tredje Genèvekonventionen som reglerar behandlingen av krigsfångar. För Svenska Röda Korset är det centralt att den internationella humanitära rättens regler beaktas och får genomslag i den lagstiftning som föreslås, samt att förslagen bidrar till ett enhetligt nationellt genomförande av den humanitära rätten. Ett svenskt regelverk som genomgående vilar på de internationella förpliktelserna på området stärker förutsättningarna för efterlevnaden och respekten för den humanitära rätten och är avgörande för skyddet av civila och andra skyddade personer.

Med hänsyn till Svenska Röda Korsets stödjande roll att sprida kunskap om den humanitära rätten och att samarbeta med staten för att säkerställa respekt för

¹ Det nödvändiga ska vara tillåtet – en lag om internationellt hälso- och sjukvårdsarbete (Ds 2024:33), sid. 128

² Se bland annat GK II, art. 22; GK IV, art. 18; TP I, art. 12; TP II, art. 11.

internationell humanitär rätt lämnar nedan vi ett antal synpunkter som botten i bedömningen att Sveriges folkrättsliga åtaganden inte beaktats tillräckligt i utredningens resonemang, samt ger förslag rörande vård för krigsfångar.

Svenska Röda Korsets specifika synpunkter kopplat till enskilda avsnitt

7.2.1 Hur internationellt samarbete med utländska vårdgivare i Sverige initieras

Svenska Röda Korset välkomnar förslaget att regeringen bör utse en myndighet att vara ansvarig för och kunna ge expertråd om vårdgivare som inte är utsända av en stat, och ser fram emot en vidare dialog med denna. Vi tror att en samverkan redan i vardagen, innan en kris eller väpnad konflikt inträffar, skulle skapa goda förutsättningar för oss att snabbt kunna etablera ett snabbt stöd i Sverige om ett sådant behov skulle uppstå.

7.2.5 Utländska vårdgivare som inte är utsända av en stat bör tillämpa svenska bestämmelser så långt som möjligt

Rödakors- och rödahalvmånerörelsen har ett väl utarbetat system för att säkerställa att personal som deltar i internationella insatser har relevant utbildning och är tillförlitliga i sitt arbete. Likaså har vi etablerade system för kvalitetssäkring av material och rutiner. Våra sjukvårdsmoduler är även klassificerade enligt WHO:s globala system för Emergency Medical Teams (EMT).

För ett tryggare och smidigt agerande vore det därför fördelaktigt om dessa rutiner kan få fortsätta vara gällande även under en insats i Sverige och att det kvalitetssäkringssystem som Rörelsen har även kan vara tillräckligt och förenligt med hur hälso- och sjukvården avses bedrivas i Sverige vid en större fredstida kris eller i händelse av väpnad konflikt (höjd beredskap) istället för det förslag som utredaren har givit om att svenska bestämmelser ska följas så långt som möjligt. Vi ser det även som en möjlighet att, genom förslaget att Socialstyrelsen ska kunna bistå med expertkunskap om vårdgivare som inte är utsända av en stat, i förväg kvalitetssäkra vår Rörelses rutiner och kvalitetssäkringssystem.

Utifrån att formuleringen ”tillämpa svenska bestämmelser så långt som möjligt” som används i detta kapitel inte följs av någon vidare definition ser vi ett behov av att tydliggöra detta då det i dagens otydliga formulering skapar osäkerhet kring vad ”så långt som möjligt” innebär. Svenska Röda Korset välkomnar därför en dialog kring detta med den myndighet som utses vara ansvarig för att bistå med expertkunskap om vårdgivare som inte är utsända av en stat.



Svenska Röda Korset välkomnar utredningens förslag att personal från utländska vårdgivare bör få utöva de yrken inom hälso- och sjukvården som de är behöriga att utöva i det egna landet i Sverige utan svenska behörighetsbevis. Vi ser positivt på detta eftersom vi själva verkar i situationer där behovet av snabb insats är stort – vid allvarliga kriser eller väpnad konflikt. I sådana sammanhang är det avgörande att kunna starta upp vår hälso- och sjukvårdsverksamhet omedelbart, och att vår internationella personal då kan tas i bruk utan onödiga administrativa hinder.

7.2.8 Vårdåtgärder med tvång

Svenska Röda Korset understryker att tvångsvård är mycket integritetsingripande och att säkerställandet av mänskliga rättigheter inte kan vara beroende av vilket land en vårdgivare som skulle bedriva vård i Sverige kommer ifrån. Svenska Röda Korset noterar utredningens bedömning att utländska vårdgivare och personal ska få tillämpa utländska bestämmelser i Sverige innefattar hälso- och sjukvårdsåtgärder med tvång gentemot patienter från eget land samt patienter från andra länder inklusive Sverige. Utredningen bedömer att det är förenligt med den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna.

Svenska Röda Korset noterar att utredningen utgår från att vårdåtgärder med tvång endast kommer att vara aktuell att bedriva tillfälligt i Sverige inom ramen för militärt eller civilt samarbete och sannolikt inte kommer att ha vare sig för avsikt eller förutsättningar för att mer löpande bedriva tvångsvårdsverksamhet. Detta väcker frågan om det finns möjlighet för Sverige att invända eller begränsa sådan vårdverksamhet med tvång för det fall att den skulle bedrivas i en mer omfattande skala.

Vidare konstaterar utredningen att majoriteten av Natoländer som skulle kunna ta vårdgivare till Sverige, liksom Sverige omfattas av Europakonventionen, och det skydd som ges av denna. Gällande de länder som inte omfattas av Europakonventionen, Kanada samt USA, konstateras att länderna har egna juridiska ramverk och skydd för mänskliga rättigheter: USA har sin konstitution och Bill of Rights, som omfattar grundläggande rättigheter och friheter. Kanada har sin Canadian Charter of Rights and Freedoms, som är en del av Kanadas konstitution och skyddar medborgarnas grundläggande rättigheter.

Svenska Röda Korset efterfrågar en utökad jämförande analys av hur andra europeiska länder hanterar frågeställningen om tvångsvård i enlighet med egen nationell respektive andra länders nationella lagstiftning samt säkerställande av konventionsåtaganden. Svenska Röda Korset anser att det är särskilt angeläget med en fördjupad analys kring den legala lösningen för vårdgivare från USA och Kanada som inte täcks av Europakonventionens regler. Om nationella regler ska gälla för USA och Kanada med hänvisning till att dessa länders regelverk bör en dialog föras



med Kanada respektive USA i syfte att säkerställa att nationella regler avses tillämpas på ett sätt som säkerställer konventionens rättigheter.

7.5 Vård av krigsfångar i Sverige

Utredningen bedömer att det inte behövs någon särskild nationell reglering avseende vård av krigsfångar. Svenska Röda Korset delar inte denna bedömning.

Det finns i den humanitära rätten omfattande och detaljerade regleringar för hur krigsfångar ska behandlas. Reglerna finns huvudsakligen i den tredje Genèvekonventionen, men kompletteras av bestämmelser i tilläggsprotokollen samt i sedvanerätten. Basen för förpliktelseerna är att krigsfångar ska behandlas humant och inte får diskrimineras.³

I utredningen framgår att: ”Frågor om vilken svensk instans som ansvarar för att erbjuda hälso- och sjukvård till krigsfångar ingår inte i uppdraget. Utredningen kan dock konstatera att en region har skyldighet att erbjuda omedelbar hälso- och sjukvård om någon som vistas i regionen utan att vara bosatt där behöver sådan vård (8 kap. 4 § hälso- och sjukvårdslagen [2017:30]).”⁴

Det framgår även att: ”Till andra som inte är bosatta i Sverige, men vistas i landet, ska den region där personen vistas erbjuda omedelbar hälso- och sjukvård och tandvård (8 kap. 4 § HSL och 6 § tandvårdslagen). [...] Vården måste då inte erbjudas kostnadsfritt eller till ett särskilt lågt pris.”⁵

I den tredje Genèvekonventionen finns en grundläggande förpliktelse för den stat som håller krigsfångar att kostnadsfritt sörja för den sjukvård som krigsfångarnas hälsotillstånd kräver.⁶ Denna bestämmelse kompletteras av mycket specifika regler om åtgärder för att förhindra sjukdomar och behandla sjuka.⁷ Det är bland annat regler om krav på sanitära åtgärder för att förhindra smittspridning, ändamålsenliga sjukvårdsavdelningar där fångar hålls, att det i första hand ska vara medicinsk personal från fångarnas egen nationalitet som behandlar dem, regelbundna läkarundersökningar (minst 1 gång i månaden), användning av tillfångatagna med medicinsk utbildning och rätt att få glasögon.

Enligt den internationella humanitära rätten har alltså krigsfångar rätt till *kostnadsfri* vård som är *mer omfattande än bara den omedelbara*, något som inte reflekteras i

³ Se exempelvis GK III art 13, 14 och 16, samt TP I art 75.

⁴ Det nödvändiga ska vara tillåtet – en lag om internationellt hälso- och sjukvårdsarbete (Ds 2024:33), sid. 184

⁵ Ibid., sid. 83

⁶ GK III art 15

⁷ GK III art 29 - 33, 47



svensk lagstiftning. Dessutom ska krigsfångar i första hand få vård av vårdare med samma nationalitet, vilket också nämns i utredningen, om än med hänvisning till fel konvention: ”Det framgår också att krigsfångar företrädesvis ska vårdas av hälso- och sjukvårdspersonal från den makt som de lyder under, och såvitt möjligt av personal med samma nationalitet (artikel 30 i fjärde Genèvekonventionen).”⁸

Svenska Röda Korset håller därför med utredningen i dess observation: ”När det gäller tillfångatagen hälso- och sjukvårdspersonals möjlighet att delta i vården av krigsfångar kan det framstå som ändamålsenligt med bestämmelser som tillåter det. Att utöva hälso- och sjukvårdsyrken är annars omgärdat av många bestämmelser i Sverige.”⁹

Efter viss diskussion redovisas att: ”Förordningen tar inte upp de aktuella bestämmelserna särskilt men utredningen bedömer ändå sammantaget att de bör kunna tillämpas direkt och att någon svensk nationell reglering inte behövs för detta.”¹⁰

Som huvudprincip gäller att internationella överenskommelser som Sverige ingår inte automatiskt blir en del av svensk lag. Det innebär att texterna i sådana konventioner normalt sett inte gäller direkt i Sverige. I stället omvandlas innehållet i konventionen till svensk rätt genom att bestämmelserna införs via nya eller ändrade nationella lagar och förordningar. Det är därför viktigt att konventionernas bestämmelser faktiskt transformeras, så att deras syfte får genomslag i praktiken. Mot den bakgrunden är det beklagligt att utredningen kommit fram till att någon sådan implementering av internationell humanitär rätt i svensk rätt inte anses nödvändig i detta fall.

Ulrika Modéer

Generalsekreterare
Svenska Röda Korset

⁸ Det nödvändiga ska vara tillåtet – en lag om internationellt hälso- och sjukvårdsarbete (Ds 2024:33), sid. 184

⁹ Ibid., sid. 184

¹⁰ Ibid., sid. 185