

Diarienummer Fö2023/00074

Till:
Försvarsdepartementet
fo.remissvar@regeringskansliet.se
Kopia:
fo.ssk@regeringskansliet.se

Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet ”Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap” (SOU 2022:57)

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), och vill med anledning av detta framföra följande.

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset välkomnar betänkandet och de ambitioner som utredningens förslag visar på. På ett generellt plan bidrar ett stärkt skydd för civilbefolkningen till att Sverige lever upp till sina folkrättsliga åtaganden.
- Svenska Röda Korset framhåller att de tre sakområden som utredningen behandlar aktualiserar regler i den humanitära rätten, i händelse av väpnad konflikt.



- Svenska Röda Korset ser dock en brist i att utredningen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat de humanitärrättsliga reglerna inom området civilförsvaret.
- Svenska Röda Korset understryker vikten av att ett övergripande system för verksamheten skydd av civilbefolkningen upprättas, inklusive en definition av begreppet "befolkningsskydd." Detta system bör vidare erbjuda ett förtydligande av vilka verksamheter inom ramen för befolkningsskyddet som utgör civilförsvaret (enligt definitionen i TP I), samt vilka konsekvenser som följer utifrån det humanitärrättsliga regelverket.
- Svenska Röda Korset saknar resonemang rörande vikten av en planering för stöd och närvaro på svenskt territorium av ickestatliga internationella humanitära organisationer, såsom Internationella rödakorskommittén (ICRC), vid höjd beredskap.
- Svenska Röda Korset ser anledning att framhålla det mandat nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningar har att under väpnad konflikt genomföra vissa aktiviteter, inklusive inom skyddet av civilbefolkningen. Utifrån denna roll, och utifrån den erfarenhet Svenska Röda Korset har av att bedriva insatser vid kriser och väpnade konflikter, ser vi fram emot att bistå i det fortsatta arbetet för att stärka Sveriges system för skydd av civilbefolkningen vid höjd beredskap.



Svenska Röda Korsets utgångspunkter för yttrandet

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 fått av staterna genom 1949 års Genèvekonventioner (Genèvekonventionerna) med tilläggsprotokoll, samt beslut vid de Internationella rödakors- och rödahalvmånekonferenserna. Inom ramen för det uppdraget arbetar Röda Korset bl.a. för att säkerställa respekt för internationell humanitär rätt, mänskliga rättigheter och humanitära värderingar och principer.

Svenska Röda Korset ska alltid kunna agera i enlighet med sitt uppdrag och principer för att bedriva neutral, självständig och opartisk humanitär verksamhet. 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 lagstiftning.¹

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. Det är också utifrån den stödjande rollen som Svenska Röda Korset har en viktig roll inom det civila försvaret, exempelvis med uppdrag att driva den Nationella upplysningsbyrån, NUB.²

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 upplysningsbyrån (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 utpekats 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.



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.

Basen i Svenska Röda Korsets arbete i Sverige är drygt 25 000 frivilliga som är engagerade i ca 400 lokalföreningar.

Svenska Röda Korsets synpunkter på utredningens förslag

Svenska Röda Korset välkomnar möjligheten att inkomma med ett yttrande över betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57) och lämnar synpunkter på de för oss relevanta delarna i innehållet, där vi besitter särskild erfarenhet och kompetens.

Detta yttrande har följande disposition: först redogörs för övergripande kommentarer från Svenska Röda Korset utifrån Sveriges folkrättsliga åtaganden. Efter det redogörs för specifika synpunkter på utredningens resonemang och förslag, utifrån den ordning de förekommer i betänkandet.

Beakta Sveriges folkrättsliga åtaganden i större utsträckning

Inledande kommentarer

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

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



internationell humanitär rätt och för att skydda de särskilda kännetecknen (inklusive det internationella kännetecknet för civilförsvaret) lämnar vi ett antal synpunkter som bottnar i bedömningen att Sveriges folkrättsliga åtaganden inte beaktats tillräckligt i utredningens resonemang och förslag.

När förslag rörande skydd för civilbefolkningen mot konsekvenser av krigshandlingar på svenskt territorium lämnas är det av vikt att internationell humanitär rätt utgör en del av grunden för de förslag som tas vidare. Regler om skydd för civila finns i fjärde Genèvekonventionen³, i konventionernas tilläggsprotokoll I⁴ och II⁵, samt i sedvanerätten⁶. Utifrån de frågor som behandlas i betänkandet ser vi främst anledning att lyfta förpliktelserna under Genèvekonventionernas tilläggsprotokoll I. För Svenska Röda Korset är det centralt att den internationella humanitära rättens regler beaktas och får genomslag, samt att de förslag som tas vidare 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 bland annat civila, samt för civilförsvarsorganisationer som enligt den humanitära rätten åtnjuter särskilt skydd.

Utredningen har behandlat tre sakområden: skyddsrum, utrymning och inkvartering, samt behovet av en stödorganisation som kan utföra insatser inför/i samband med användning av skyddsrum och vid utrymning och

³ Genèvekonventionen den 12 augusti 1949 ang. skydd för civilpersoner under krigstid (fjärde Genèvekonventionen, GK IV).

⁴ Tilläggsprotokoll den 8 juni 1977 till Genèvekonventionerna rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (tilläggsprotokoll I, TP I).

⁵ Tilläggsprotokoll den 8 juni 1977 till Genèvekonventionerna rörande skydd för offren i icke-internationella väpnade konflikter (tilläggsprotokoll II, TP II).

⁶ Se exempelvis reglerna 22–24 i Customary International Humanitarian Law, Volume I: Rules, Volume II: Practice – Part 1, Volume II: Practice – Part 2. Edited by Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck. ICRC and Cambridge University Press, 2005 (ICRC:s sedvanerättsstudie).

inkvartering. Samtliga sakområden aktualiserar regler i den humanitära rätten, i händelse av väpnad konflikt.

Inledningsvis ser Svenska Röda Korset positivt på de ambitioner som utredningens förslag beskriver gällande ett stärkt skydd för civilbefolkningen. Några av förslagen, såsom ett utökat skyddsrumbestånd samt skapandet eller bemyndigandet av civilförsvarsorganisationer att utöva särskilda humanitära uppgifter – exempelvis iordningställandet av skyddsrum – utgör exempel på sådana försiktighetsåtgärder som stater enligt försiktighetsprincipen kan vidta i syfte att skydda civila från effekterna av militära operationer.⁷

Svenska Röda Korset noterar utredningens identifierade behov av att planera för en fiende som inte tar hänsyn till den humanitära rätten.⁸ Svenska Röda Korset har förståelse för behovet av att vara förberedd på en fiendes lagstridiga agerande, men vill framhålla att detta på intet sätt får riskera innebära att Sverige eftersätter sina förpliktelser eller bidrar till en nationell praxis som kan leda till uppluckring av synen på det humanitärrättsliga regelverket. Förpliktelserna inom den humanitära rätten är inte grundade på ömsesidighet. Parterna i en väpnad konflikt ska respektera internationell humanitär rätt och säkerställa att den humanitära rätten respekteras.⁹ Stater ska även utöva sitt inflytande för att stoppa kränkningar av internationell humanitär rätt.¹⁰ Ett sätt för stater att säkerställa att den internationella rätten efterlevs är att de genom sin praxis bekräftar regelverkets bindande status. Sverige har genom åren kontinuerligt lyft vikten av att den humanitära rätten efterlevs och har även tidigare framhållit att det är viktigt att redan i fredstid

⁷ Se artikel 58 (c) TP I; regel 22 i ICRC:s sedvanerättsstudie (ICRC Database, Customary IHL, [Rule 22. Principle of Precautions against the Effects of Attacks](#)); Commentary 1987 to Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, art. 58, paras. 2257–2258.

⁸ Vilket tydliggörs i betänkandets kapitel 4. Det säkerhetspolitiska läget och andra grundläggande utgångspunkter.

⁹ Genèvekonventionernas gemensamma artikel 1 och regel 139 i ICRC:s sedvanerättsstudie.

¹⁰ Se reglerna 144 och 149 i ICRC:s sedvanerättsstudie.

ha författningsbestämmelser som tydligt visar att Sverige avser att leva upp till den humanitära rättens krav.¹¹ Därutöver skriver regeringen i proposition 2020/21:30, Totalförsvaret 2021–2025, att ett av målen för det militära försvaret ska vara att ha ”förmåga att hävda Sveriges territoriella integritet samt värna suveräna rättigheter och nationella intressen i Sverige och utanför svenskt territorium *i enlighet med internationell rätt*”.¹² Vidare påtalar regeringen att ”[v]arje stat har en förpliktelse att se till att brott mot folkrätten *inte normaliseras*.”¹³ I det fortsatta arbetet med utredningen bör liknande skrivningar inkluderas för att säkerställa att eventuella uttalanden om fiender utan respekt för regelverken ska förstås i sitt rätta sammanhang, och utan att Sveriges inställning till vikten av regelverken kan missförstås.

En sista inledande kommentar rör utredningens användning av begreppet ”civila mål”. Eftersom anfall enligt distinktionsprincipen ska vara strängt begränsade till militära mål önskar Svenska Röda Korset framhålla att det utifrån ett humanitärrättsligt perspektiv inte finns något som kan utgöra ”civila mål”, så som det omskrivs på flera ställen i betänkandet.¹⁴ Det är därför att föredra att i det fortsatta arbetet med dessa frågor i stället uttrycks att det finns risk för att civila objekt/civil egendom såsom broar och flygplatser utsätts för anfall, *i strid* med internationell humanitära rätt.

Civildförsvaret enligt den internationella humanitära rätten

De sakområden som behandlas i betänkandet aktualiserar främst de humanitärrättsliga reglerna om civildförsvaret.¹⁵ Enligt Svenska Röda Korsets bedömning har dessa regler inte beaktats tillräckligt i utredningen.

¹¹ Se till exempel [prop. 2005/06:113, Samverkan vid kris – för ett säkrare samhälle](#), sid 129.

¹² Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025, sid. 87 (Svenska Röda Korsets kursivering).

¹³ Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025, sid. 33 (Svenska Röda Korsets kursivering).

¹⁴ Se exempelvis utredningen sid. 105, 178 och sid. 342.

¹⁵ Reglerna om civildförsvaret återfinns primärt i artikel 61–67 i TP I.



I detta avsnitt redogörs därför kort för innebörden av civilförsvaret enligt den humanitära rätten. I avsnittet därefter beskrivs sedan Svenska Röda Korsets synpunkter på utredningens resonemang och förslag inklusive redogörelser av möjliga konsekvenser av att det humanitärrettsliga regelverket inte beaktats i tillräcklig utsträckning.

Enligt den humanitära rätten avser *civilförsvaret* utförandet av alla eller vissa specifika uppgifter som syftar till att skydda civilbefolkningen mot faror i samband med fientligheter eller katastrofer, att hjälpa den att övervinna de direkta följderna härav samt att tillgodose de nödvändiga förutsättningarna för dess överlevnad.¹⁶ Civilförsvaret definieras således av verksamhet snarare än organisation. Endast de uppgifter som listas i artikel 61 i TP I kan utgöra civilförsvartsverksamhet (där ingår bland annat utrymning samt tillhandahållandet och iordningställandet av skyddsrum). Listan är uttömmande.¹⁷ Endast organisationer som utför dessa uppgifter, dessas personal, egendom och materiel kan åtnjuta det särskilda skydd som enligt den humanitära rätten finns för civilförsvaret samt har tillåtelse att utmärkas med dess emblem (vilket består av en liksidig blå triangel mot orangefärgad bakgrund).¹⁸ Skyddet som civilförsvarspersonal i folkrättsligt hänseende åtnjuter skiljer sig från det skydd som civila i allmänhet har, bland annat på så sätt att både personal och material som uteslutande är avsett för civilförsvarsuppgifter erhåller särskilt skydd samt att sådan civilförsvarspersonal inte får hindras i sitt arbete annat än i fall av tvingande militär nödvändighet.¹⁹ Civilförsvarsmateriel får varken förstöras eller användas för annat ändamål, om inte den part som äger egendomen så

¹⁶ Artikel 61 TP I.

¹⁷ [Commentary 1987 to Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts \(Protocol I\), 8 June 1977, art. 61, para. 2344.](#)

¹⁸ Artikel 66 TP I och tillhörande annex I: Föreskrifter rörande identifiering.

¹⁹ Artikel 62 TP I.

beslutar.²⁰ Bestämmelserna om civilförsvaret omfattar civilförsvarsorganisationer som bildats eller bemyndigats av en part i konflikten att fullgöra någon av de uppgifter som listas i artikel 61, deras personal, byggnader och materiel, men även militär personal som anvisas permanent att uteslutande utföra civilförsvarsuppgifter omfattas.²¹ Detta särskilda humanitärrettsliga skydd för civilförsvaret utgör en viktig förutsättning för skyddet av civilbefolkningen.

Stater är skyldiga att utan dröjsmål vidta alla nödvändiga åtgärder för att fullgöra sina skyldigheter i enlighet med TP I och måste ha plan och struktur redo att verkställas och implementeras i krigstid för civilförsvaret.²² En sådan nödvändig åtgärd är att i fredstid ha ett regelverk och en infrastruktur som gör det tydligt vilka verksamheter, personal, byggnader med mera i Sverige som enligt den humanitära rätten omfattas av aktuella bestämmelser om civilförsvaret. En annan sådan åtgärd är utbildningsinsatser riktade mot militär personal, civilpliktiga och frivilliga om den humanitära rätten.

TP I är tillämpligt i internationella väpnade konflikter. Reglerna om civilförsvaret framstår dock som lämpliga och ändamålsenliga att tillämpa även i icke-internationella konflikter, vilket även är i linje med Sveriges tidigare ställningstaganden i frågan.²³

²⁰ Artikel 62.3 TP I.

²¹ Se reglerna om civilförsvaret, artikel 61–67 TP I.

²² Se artikel 80 TP I och Commentary 1987 to Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, art. 61, paras. 2339 and 2362.

²³ TP II innehåller inte någon direkt hänvisning till civilförsvaret men bestämmelserna om civilförsvaret bör ses som en del av det allmänna skydd som beviljas civilbefolkningen mot de faror som följer av militära operationer i artikel 13(1) TP II. Jämför även sedvanerättens regler om försiktighetsåtgärder mot effekterna av anfall (reglerna 22–24) och det generella ställningstagandet i Folkrätt i väpnad konflikt (SOU 2010:72 sid. 331) beträffande förekomsten av en svensk *opinio juris* avseende en sedvanerättslig regel som äger tillämplighet i internationella väpnade konflikter också gäller i förhållande till icke-internationella väpnade konflikter, om den framstår som lämplig och ändamålsenlig i det senare fallet.

Bristande beaktande av det humanitärrättsliga regelverket

Svenska Röda Korset gör bedömningen att ovan beskrivna regler om civilförsvaret genomgående inte beaktats tillräckligt i utredningens bedömningar och förslag. En övergripande kommentar är att utredningen inte har undersökt frågor om humanitärrättslig status kopplat till förslagen om skyddsrum, utrymning och inkvartering, samt behovet av en stödorganisation. Utredningen lämnar därmed frågor om vilka verksamheter, personal, byggnader med mera i Sverige som enligt den humanitära rätten omfattas av de humanitärrättsliga reglerna om civilförsvaret, obesvarade. Utifrån ovan generella resonemang, och som stöd till regeringens fortsatta bedömningar, lämnar Svenska Röda Korset i kommande avsnitt ett antal synpunkter som bland annat är kopplade till behovet av att beakta det humanitärrättsliga regelverket i större utsträckning.

Synpunkter på betänkandets resonemang och förslag

Kapitel 3. Det civila försvaret

Inledningsvis

I det fortsatta omhändertagandet av de sakområden som utredningen behandlat ser Svenska Röda Korset behov av att minimera antalet frågetecken om vem och vad som omfattas av reglerna om civilförsvaret. Ett klagörande behövs rörande *vilka verksamheter i Sverige som kan komma att kvalificera sig till att utgöra civilförsvarsuppgifter* enligt artikel 61 i TP I, vilket bör följas av bedömningar av *vilket folkrättsligt skydd som tillhörande personal, byggnader och materiel åtnjuter*, samt *under vilka förutsättningar utmärkning* med kännetecknet för civilförsvaret ska ske. Slutsatserna av detta bör vara vägledande för de författningsförslag som tas vidare.

Behov av ett övergripande system för skydd av civilbefolkningen

Förhållandet mellan det humanitärrettsliga begreppet *civilförsvaret* och begreppet *befolkningsskydd* behöver tydliggöras. Som utredningen påpekar saknas i Sverige en författningsreglerad definition av begreppet befolkningsskydd.²⁴ I dagsläget förefaller det förhållandevis oklart vad som kan hänföras till begreppet befolkningsskydd. Enligt utredningen anses befolkningsskydd omfatta skyddsrum, utrymning och inkvartering ”samt vissa andra åtgärder”.²⁵

Svenska Röda Korset konstaterar att begreppet *befolkningsskydd* inte rakt av motsvarar det humanitärrettsliga begreppet *civilförsvaret*. Befolkningsskydd kan sägas omfatta *några* av de uppgifter som strikt utgör civilförsvaret enligt TP I (exempelvis tillhandahållande och iordningsställande av skyddsrum samt utrymning), men det förefaller oklart ifall begreppet befolkningsskydd omfattar samtliga uppgifter som enligt TP I utgör civilförsvaret. Dessutom tycks begreppet befolkningsskydd omfatta *fler* än de uppgifter som strikt utgör civilförsvaret enligt TP I. Sammantaget försvårar dessa förhållanden viktiga bedömningar av vilka verksamheter, personal, byggnader med mera i Sverige som omfattas av de humanitärrettsliga bestämmelserna om civilförsvaret, vilket är av vikt att ha klarhet i för frågor om utmärkning och säkerställandet av särskilt skydd av civilförsvaret.

Mot den bakgrunden ser Svenska Röda Korset ett behov av att begreppet befolkningsskydd definieras. Begreppet civilförsvaret bör enligt Svenska Röda Korsets bedömning inte ha någon annan definition än den enligt den internationella humanitära rätten. Det bör vidare klargöras vilka verksamheter i befolkningsskydd som utgör civilförsvaret (enligt definitionen i TP I), samt vilka konsekvenser detta får i förhållande till det humanitärrettsliga

²⁴ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 87.

²⁵ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 87.



regelverket. I fall av väpnad konflikt är det nödvändigt att särskilja de personer som enligt den humanitära rätten utför sådana uppgifter som listas i artikel 61 TP I från andra personer som utför övriga uppgifter till skydd för civilbefolkningen, men som faller utanför den humanitärrettsliga definitionen av civilförsvarsuppgifter.

Svenska Röda Korset instämmer därmed i den bedömning som görs av utredningen, och som exempelvis beskrivs i kapitel 4:

”Det bör finnas ett väl sammanhållet system för skydd av civilbefolkningen mot konsekvenserna av ett väpnat angrepp. Det ska bestå av såväl skyddsåtgärder i form av tillgång till skyddsrum och möjlighet till utrymning och inkvartering som skyddande och räddande åtgärder enligt LSO samt andra stödjande och hjälpande åtgärder. Det är realistiskt att utgå från att det i varierande omfattning kommer att finnas behov av samtliga dessa åtgärder vid ett väpnat angrepp. Det är därför av stor vikt att förstärka och utveckla alla dessa delar i systemet. Även varning och information till allmänheten utgör viktiga beståndsdelar i ett sammanhållet system för skydd av civilbefolkningen.”²⁶

I detta sammanhang ser Svenska Röda Korset dock behov av vidare förtydliganden av några av de resonemang som utredningen redogör för exempelvis i stycke 6.8 Andra skydd för civilbefolkningen. Här finns bland annat behov av att tydliggöra vad som kan och bör ingå i det som utredningen refererar till som andra möjliga komponenter i ett ”samlat system för skyddet av civilbefolkningen”²⁷ (såsom lagerhållning, skyddsutrustning, upprättande av kommunala trygghetspunkter etc.).

²⁶ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 131.

²⁷ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 239.

Sammanfattningsvis ser Svenska Röda Korset ett tydligt behov av att ett övergripande system för verksamheten skydd av civilbefolkningen upprättas, inklusive en definition av begreppet ”befolkningsskydd”. Detta system bör vidare erbjuda ett förtydligande av vilka verksamheter inom ramen för befolkningsskyddet som utgör civilförsvaret (enligt definitionen i TP I), samt vilka konsekvenser som följer utifrån det humanitärrättsliga regelverket vad gäller utmärkning och skydd.

Kapitel 4. Det säkerhetspolitiska läget och andra grundläggande utgångspunkter

Rörande grundläggande antaganden för totalförvarsplaneringen

Svenska Röda Korset instämmer i utredningens redogörelse att ”[e]tt väpnat angrepp påverkar i högre grad redan utsatta grupper i samhället. Detta förväntas påverka både individers utsatthet och delaktighet i totalförsvaret.”²⁸

Svenska Röda Korset ser stort behov av att hänsyn tas till denna typ av överväganden i planeringen av totalförsvaret, och de förmågor och verksamheter som nu byggs upp. Här finns det bland annat behov av att utveckla de analyser av risker, sårbarheter och behov som genomförs inom ramen för det svenska systemet för krisberedskap och totalförsvaret, i syfte att stärka svensk krisberedskaps möjligheter att skydda enskilda och särskilt utsatta grupper från konsekvenser av oönskade händelser, likväl som för att förhindra att egna åtgärder som vidtas i sig är diskriminerande.²⁹

Då förpliktelserna kring skydd under väpnade konflikter bottnar i den humanitära rätten finns även anledning att vara medveten om att regelverk

²⁸ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 106. Denna och de övriga punkterna har sitt ursprung i ”Handlingskraft – handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025”, Försvarsmakten och MSB, 2021.

²⁹ Se exempelvis [Människan i krisen – ett humanitärt perspektiv på Sveriges krisberedskapssystem](#), Svenska Röda Korset 2021.



som har till syfte att vara neutrala, inte alltid får ett neutralt utfall. Åtgärder för att säkerställa en icke-diskriminerande tillämpning av gällande rätt kan därför behöva planeras, genomföras och utvärderas med hänsyn till att väpnade konflikter kan medföra olika risker och behov för människor med olika kön, ålder, funktionsvariation m.m.³⁰

Rörande vikten av att betona att vissa vapen inte är tillåta

Så som betonas i de inledande kommentarerna ovan, identifierar utredningen ett behov av att planera för en fiende som inte tar hänsyn till den humanitära rätten.³¹ Svenska Röda Korset vill i anslutning till det som nämnts ovan framhålla att denna typ av formuleringar inte får riskera att Sverige eftersätter sina förpliktelser, eller genom sin praxis bidrar till en uppluckring av synen på det humanitärrättsliga regelverket. Utifrån den bakgrunden vill Svenska Röda Korset lyfta att det är en brist att utredningen inte tydliggör att vissa av de angreppssätt som beskrivs i betänkandet är förbjudna enligt den humanitära rätten.

Utredningen beskriver utvecklingen inom stridsmiljön och militärteknik, och redogör bland annat för utvecklingen inom olika vapensystem. Utredningen skriver:

”Utvecklingen av bioteknik och syntetisk biologi kan påverka användningen av kemiska stridsmedel och innebär att skyddet måste anpassas till en ny realitet. Enklare kemiska stridsmedel kan framställas utan tillgång till avancerade laboratorier och

³⁰ För vägledande rekommendationer och checklista för att inkludera ett genusperspektiv se den publikation som Svenska Röda Korset tagit fram tillsammans med Utrikesdepartementet: Cecilia Tengroth and Kristina Lindvall (eds), [IHL and Gender: Swedish Experiences](#), Swedish Red Cross and Swedish Ministry of Foreign Affairs, 2015, kapitel 5, samt rekommendationer.

³¹ Se exempelvis avsnitt 4.3.4 Scenarier avseende väpnade angrepp mot Sverige, Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57).



tillverkningskunskap är lätt tillgänglig. Taktiska kärnvapen (eller substrategiska kärnvapensystem) bidrar till ökad risk för kärnvapenspridning. Vad gäller taktiska kärnvapen råder det fortsatt stor osäkerhet, men det är inte uteslutet att mindre laddningar med minskade radiologiska avtryck kan sänka tröskeln för kärnvapenanvändande.”³²

Även senare lyfts risken för användning av denna typ av vapen och stridsmetoder:

”Vidare anges att angriparen disponerar kemiska, biologiska, radiologiska och nukleära stridsmedel (CBRN-stridsmedel) och att användande av dessa inte kan uteslutas. CBRN-stridsmedel kan sättas in dolt eller med hjälp av vapenbärare. Taktiska kärnvapen kan komma att användas, liksom kemiska ämnen som är nerv- eller hudskadande eller prestationsnedsättande. Utsläpp av toxiska ämnen från industrier kan ske genom avsiktlig bekämpning eller sabotage mot industrianläggningar och lager.”³³

Svenska Röda Korset ser det som problematiskt att utredningen inte framhåller att denna typ av vapen är förbjudna. Även om det finns en bedömd ökad risk att de används är det centralt att lyfta att sådant användande skulle ske i strid med internationell humanitär rätt.

Rörande internationellt samarbete

Utredningen beskriver det internationella samarbetets betydelse för totalförvarsplaneringen och att givande och mottagande av stöd inför eller vid en väpnad konflikt i vårt närområde måste planeras, samordnas och övas

³² Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 97.

³³ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 105.



tillsammans med berörda aktörer. Här lyfts bland annat vikten av det civila beredskapsarbetet inom ramen för Nato/PFF.³⁴

Svenska Röda Korset vill i detta sammanhang påminna om vikten av att även planera för stöd och närvaro från internationella humanitära organisationer, såsom Internationella rödakorskommittén (ICRC), Läkare utan gränser m.fl., samt även rörande behovet av en planering för ”värdlandsstöd” för denna typ av aktörer (något som inte bedrivs i dagsläget). Frågor om hur Sverige kan och bör möjliggöra för humanitär verksamhet, och vilka skyldigheter och ansvar som finns, behöver utredas. Skillnaderna mellan verksamhet som genomförs av ickestatliga aktörer och exempelvis Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen jämfört med stöd till civil verksamhet som kan begäras eller komma via Nato och EU behöver klargöras i den fortsatta beredningen av betänkandet. Likväl behöver det bli tydligare vilka organisationer som kan komma att verka på svensk mark, och vilka uppdrag de kan förväntas utföra.

Kapitel 6. Ett moderniserat skyddsrumbestånd: Överväganden och förslag

Rörande förslaget om ny lag om skyddsrum och skyddade utrymmen

Utredningen önskar i lag tydliggöra en skillnad mellan ”skyddsrum” respektive ”skyddade utrymmen”. Svenska Röda Korset har ingen invändning i sak mot detta, men ser att det humanitärrättsliga regelverket beträffande civilförsvaret väcker frågor kopplat till följderna av en sådan reglering, som inte beaktats i utredningens förslag.

Som redogjorts för ovan listar artikel 61 i TP I de humanitära uppgifter som exklusivt utgör civilförsvarsuppgifter, listan är med andra ord uttömmande. I

³⁴ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 102.

den engelska versionen av TP I, som utgör en av de autentiska versionerna,³⁵ anges i artikel 61(a)(iii) ”management of shelters”. Detta har i den svenska versionen av TP översatts till ”tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum”, det vill säga, ”skyddade utrymmen” omfattas inte i den svenska översättningen. Humanitärrättsligt verkar det dock inte finnas något hinder mot att *shelters* i TP I även inbegriper det vi i Sverige benämner skyddade utrymmen.³⁶ Mot den bakgrunden bedömer Svenska Röda Korset att begreppet *shelters* i den engelska texten förefaller vara mer vidsträckt än den svenska översättningen ”skyddsrum”.³⁷ Denna bedömning har också avspeglats i tidigare svensk lagstiftning på området.³⁸

Svenska Röda Korset vill här uppmärksamma regeringen om risken för att utredningens förslag på ny lag, som gör en strikt åtskillnad mellan skyddsrum och skyddade utrymmen, i avsaknad av en gällande svensk reglering (vid sidan av översättningen av TP I) som tydliggör att båda dessa verksamheter faller under civilförsvaret, riskerar befästa att skyddade utrymmen inte ska anses omfattas av artikel 61 i TP I.³⁹ Med andra ord kan den föreslagna författningen, läst tillsammans med översättningen av TP I, medföra en snävare tolkning av vilken verksamhet som utgör civilförsvaret enligt artikel 61 TP I. Det finns därmed en risk att svensk rätt sammantaget

³⁵ Artikel 102 i TP I.

³⁶ Se exempelvis Commentary 1987 to Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, art. 58, para. 2257, vari *shelters* beskrivs som sådant skydd som kan “provide adequate protection against the effects of weapons” samt Commentary 1987 to Protocol Additional to the Geneva Conventions of 12 August 1949, and relating to the Protection of Victims of International Armed Conflicts (Protocol I), 8 June 1977, art. 61, para. 2363.

³⁷ I de engelska versionerna av Genèvekonventionerna jämte tilläggsprotokoll har det engelska begreppet *shelter* översatts till bl.a. *skyddsrum*, *skydd* (se artikel 15 GK IV) och *bostad* (se artikel 40 GK IV).

³⁸ I nu upphävda lagen (1994:1720) om civilt försvar angavs i 2 § 2 p både tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum och skyddade utrymmen, som åtgärder för befolkningsskydd.

³⁹ Se utredningens Förslag till lag om skyddsrum och skyddade utrymmen, Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 37.

tolkas som att skyddade utrymmen samt personal som arbetar med exempelvis dess iordningställande inte får utmärkas med det internationella kännetecknet för civilförvar, trots att det internationella regelverket inte uppsätter hinder för detta. Frågan är även av praktisk betydelse inte minst då det kan antas att personal som ombesörjer skyddade utrymmen kan komma att samverka med personal med civilförvarsuppgifter.

Regeringen bör därför i den fortsatta beredningen tydliggöra huruvida den personal som ombesörjer skyddade utrymmen åtnjuter samma särskilda folkrättsliga skydd och identifieras på samma sätt som personal med civilförvarsuppgifter enligt artikel 61 i TP I. Detta för att undanröja den osäkerhet som översättningen av TP I medför kring vilka och vad som får utmärkas och åtnjuter särskilt skydd.

Rörande var skyddsrum bör upprättas

Svenska Röda Korset delar i stort utredningens bedömning rörande var behovet av skyddsrum är som störst:

”Behovet av skyddsrum är som störst i de områden som bedöms som strategiskt viktiga i händelse av ett väpnat angrepp. Skyddsrumshovet är påtagligt i storstäderna, likaså i de områden där det finns bebyggelse i närheten av anläggningar för militär, eller annan, samhällsviktig verksamhet som bedöms utgöra sannolika mål för väpnade angrepp.”⁴⁰

Svenska Röda Korset ser dock anledning att påtala vikten av andra överväganden när skyddsrumshovet planeras, såsom att väga in att dessa

⁴⁰ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 176.

inte bör upprättas i närheten av militära objekt, då de därmed kan riskera att drabbas vid ett angrepp på dessa objekt.⁴¹

Rörande vikten av tillgänglighet

Svenska Röda Korset instämmer i de resonemang som utredningen för om vikten av tillgänglighet, och exempelvis säkerställa att skyddade utrymmen anpassas för speciella behov eller omständigheter, såsom för djur, vårdbehov, barn, personer med funktionsnedsättningar och grupper med speciella behov.⁴²

Detta har dock enbart delvis fått genomslag i de författningsförslag utredningen lämnar. I den föreslagna förordningen om skyddsrum och skyddade utrymmen lyder 2 kap. 1 §:

”Antalet platser i skyddsrummen ska beräknas med hänsyn till tillgången på skyddade utrymmen, förutsättningarna för utrymning samt befolkningsutvecklingen inom de områden där skyddsrummen ska byggas. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska verka för att skyddsrummen och skyddade utrymmen ska vara tillgängliga för personer med funktionsnedsättning.”⁴³

Svenska Röda Korset anser att sista meningen i denna paragraf gärna kan omformuleras för att säkerställa ett bredare tillgänglighetsperspektiv, dvs. att den exempelvis kunna lyda: ”Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ska verka för att skyddsrummen och skyddade utrymmen uppfyller tillgänglighet utan diskriminering.” Häri ligger också indirekt ett krav på

⁴¹ Försiktighetsprincipen förpliktigar parterna i en konflikt att i möjligaste mån vidta nödvändiga försiktighetsmått för att skydda civilbefolkningen från följderna av militära operationer. Observera att försiktighetsprincipen ska beaktas av både den part som anfäller och den som försvarar mot anfall (se bl.a. artikel 58(c), TP I).

⁴² Se exempelvis Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 216.

⁴³ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 47.

anpassningar för att möjliggöra för alla att kunna söka skydd utifrån särskilda behov. Svenska Röda Korset anser att det är viktigt att beakta olika perspektiv i bedömningen av vad vilka åtgärder som bör göras.

Svenska Röda Korset delar vidare utredningens bedömning att det finns anledning att ge uppdrag till MSB att avgöra vilka förbättringar som kan behövas och vilka krav som ska ställas på befintliga skyddsrum (såsom modernisering av luftfiltersystem, kommunikationsutrustning, reservkraft, vatten och sanitet, nödbelysning etc.).⁴⁴

Även i detta sammanhang ser Svenska Röda Korset dock anledning att framhålla vikten av att sådana förbättringar görs med hänsyn till behovsbedömningar och utifrån de tillgänglighetskrav som bör ställas på skyddsrumbeståndet. Även här är det viktigt att ta med perspektiv från de som ska vara betjänta av åtgärderna för att säkerställa att relevanta insatser görs.

Rörande kommunala trygghetspunkter

Svenska Röda Korset instämmer i utredningens bedömning att kommunala trygghetspunkter kan vara en del av ett övergripande system för skydd av civilbefolkningen:

”Kommunala trygghetspunkter skulle kunna utgöra en viktig komponent i det samlade skyddet för civilbefolkningen som kan behöva tas till vara och vidareutvecklas. Inte minst kan dessa punkter vara viktiga för informationsförmedling samt som uppsamlingsplatser inför en utrymning eller vid inkvartering.”⁴⁵

⁴⁴ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 194.

⁴⁵ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 247.



Utredningen lämnar inga förslag i fråga om trygghetspunkter, men Svenska Röda Korset ser anledning att lyfta några aspekter av relevans för det fortsatta arbetet med trygghetspunkter.

Generellt önskar Svenska Röda Korset framhålla att det är centralt att beakta säkerhetsaspekterna av att inkludera trygghetspunkter som en komponent i det samlade skyddet för civilbefolkningen. Då dessa generellt inte är skyddade lokaler är det centralt att säkerhetsöverväganden görs i bedömningen hur dessa kan och bör användas. Resonemanget som förs ovan om behovet av att tydliggöra hur ett system för det samlade skyddet för civilbefolkningen bör se ut är även av relevans här. Det vill säga, hur trygghetspunkter kan sägas ingå i ett sådant system kräver ett tydliggörande.

Det bör nämnas att Svenska Röda Korset på många platser i landet har egna mötesplatser, som delvis fyller samma roll som trygghetspunkter, och där verksamhet med syfte att stödja befolkningen i kris bedrivs (värme, informationsspridning, enkel utfordring etc.).

Kapitel 8. Utrymning med efterföljande inkvartering: Överväganden och förslag

Större beaktande av kraven enligt internationell humanitär rätt och internationella standarder

Svenska Röda Korset delar den övergripande beskrivning utredningen ger av aspekter som bör beaktas vid planering för utrymning och inkvartering.⁴⁶

Svenska Röda Korset ser dock behov av vidare analys rörande om förslagen om utrymning och inkvartering lever upp till de krav som uppställs av den

⁴⁶ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 358 samt sid. 360.

internationella humanitära rätten.⁴⁷ Exempelvis ska alla möjliga åtgärder vidtas i syfte att se till att civila som utryms mottas på tillfredsställande sätt vad beträffar inkvartering, hygien, hälsovård, säkerhet och kost och att medlemmar av samma familj inte åtskiljs.⁴⁸ Den humanitära rätten innehåller även ett flertal parallella regler kring evakuering och förbud mot tvångsflyttningar av civila.⁴⁹ Det framgår inte huruvida utredningen har tagit hänsyn till detta i sin analys.

Det bör vidare säkerställas att förslagen ligger i linje med andra internationella instrument för mänskliga rättigheter rörande förbudet mot tvångsflyttningar.⁵⁰ Svenska Röda Korset önskar i detta sammanhang även lyfta fram vikten av att förhålla sig till andra relevanta internationella standarder som finns inom området, såsom i the Sphere handbook och ISO-standarderna ”Mass evacuation – guidelines for planning”.⁵¹

Rörande förslaget om MSB:s rätt att meddela föreskrifter för utrymning och inkvartering

Enligt utredningens förslag ska MSB alltjämt ha rätt att meddela föreskrifter och beslut rörande planläggning för utrymning vid höjd beredskap samt att denna beslutanderätt ska utvidgas till att även gälla planläggning för

⁴⁷ Exempel på regler: Parterna i en internationell väpnade konflikt får inte använda förflyttning av civila för att skydda vissa punkter eller områden från militära operationer, särskilt vid försök att skydda militära mål från anfall eller att skydda, främja eller hindra militära operationer, enligt artikel 51 p.7 i TP I. Parterna i en icke-internationell väpnade konflikt får inte ge order om förflyttning av civila av orsaker som står i samband med konflikten, om det inte krävs på grund av de berörda civilas säkerhet eller tvingande militära skäl. Se vidare artikel 17 TP II samt reglerna 129–133 i ICRC:s sedvanerättsstudie.

⁴⁸ Regel 131 i ICRC:s sedvanerättsstudie.

⁴⁹ Se t.ex. artikel 49 i GK IV, artikel 78 i TP I och artikel 17 i TP II.

⁵⁰ Se exempelvis [Guiding principles on internal displacement](#), (E/CN.4/1998/53/Add.2), 1998.

⁵¹ [Minimum Standards for Camp Management - Sphere handbook](#), 2021, och särskilt [Annex 1 – Disability inclusion monitoring checklist](#). Se även [ISO 22315:2014 Mass evacuation — Guidelines for planning](#), 2014.

inkvartering. För att nödvändig utmärkning ska kunna ske av den personal, byggnader med mera som i enlighet med den internationella humanitära rätten ska utmärkas med civilförsvarsymbolen är det enligt Svenska Röda Korset viktigt att *utmärkning* utgör en sådan aspekt som ska beaktas vid planering för utrymning (och eventuellt även för inkvartering).⁵² Här måste inledningsvis en bedömning göras av huruvida inkvartering kan anses ingå i artikel 61, vilket får konsekvenser för huruvida reglerna om civilförsvaret och utmärkning är relevanta även för inkvartering.

Rörande vikten av planering för hela landet

Svenska Röda Korset ser anledning att understryka utredningens bedömning att ingen del av landet helt kan uteslutas från risken att utsättas för ett väpnat angrepp, eller för konsekvenserna av ett sådant och att skälen för att bygga upp ett effektivt skydd för civilbefolkningen i hela landet därför väger tyngre än de kostnader som det kan förväntas innebära.⁵³

I detta sammanhang ser Svenska Röda Korset även anledning att betona att den humanitära rätten i händelse av väpnad konflikt i Sverige gäller på hela Sveriges territorium.⁵⁴

Rörande vikten av övning

Svenska Röda Korset instämmer i utredningens bedömning rörande vikten av kontinuerlig övningsverksamhet och att detta är väsentligt för att stärka

⁵² Aspekterna som enligt utredningen ska beaktas finns omnämnda på sid. 358 och 360–361 i betänkandet.

⁵³ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 344.

⁵⁴ Jfr Folkrätt i väpnad konflikt (SOU 2010:72), sid. 91.

förmågan att hantera en krissituation, såväl under fredstid som höjd beredskap.⁵⁵

Svenska Röda Korset ser dock anledning att bredda bilden rörande vilka aktörer som bör delta i denna typ av övningar, och instämmer inte i att enbart länsstyrelserna och kommunerna bör öva, utan att denna typ av övningar även bör inkludera stödjande aktörer, såsom civilsamhällesorganisationer och humanitära organisationer som kommer att ha en viktig roll i händelse av utrymning och inkvartering. Detta är särskilt viktigt för att säkerställa att de uppgifter som utredningen beskriver kommer behöva genomföras (såsom information till allmänheten samt distribution av dricksvatten, livsmedel och andra förnödenheter till utrymmande).⁵⁶

Svenska Röda Korset delar vidare utredningens resonemang att frivilliga från frivilliga försvarsorganisationer och andra ideella organisationer exempelvis kan utgöra viktiga aktörer vid etablering av humanitära korridorer till och från belägrade områden.⁵⁷ Även detta är centralt att inkludera i övning av denna typ av verksamhet. Se även de kommentarer som redogörs för nedan, på de behov utredningen ser avseende utbildning och övning av stödpersonal inom denna verksamhet.

Kapitel 10. Samhällets förmåga att skydda och hjälpa civilbefolkningen: Överväganden och förslag

Rörande förslaget att benämna beredskapsorganisationens personal ”civilförsvarspersonal”

Utifrån vad som anförts om definitionerna av civilförsvar enligt den humanitära rätten ställer sig Svenska Röda Korset tveksamt till förslaget att

⁵⁵ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 358 samt sid. 367.

⁵⁶ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 385.

⁵⁷ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 385.

en viss kategori av personal (den civilpliktiga personalen inom beredskapsorganisationen) ska benämnas civilförsvarspersonal⁵⁸, då denna benämning i större utsträckning bör knyta an till definitionen i TP I. Att vara tydligare med benämningen av vilken personal som utgör ”civilförsvarspersonal” skulle även leda till minskad risk för begreppsförvirring, genom att organisationer och personal definieras likadant i fredstid som under väpnad konflikt. Enligt utredningen ska denna personal ha till uppgift att förstärka kommunala organisationer avseende genomförandet av räddningstjänst eller särskilda uppgifter under höjd beredskap enligt lagen (2003:778) om skydd mot olyckor. Det bör här framhållas att denna personalgrupp enligt den humanitära rätten inte nödvändigtvis definieras som civilförsvarspersonal. Det vill säga, sådan personal som utför uppgifter som faller utanför listan i artikel 61 TP omfattas inte av det särskilda skyddet som gäller för civilförsvarspersonal och kan inte heller tillåtas bära det internationella kännetecknet för civilförsvaret.

För att upprätthålla respekten för emblemet, samt förtroendet för det humanitära arbetet, är det viktigt att användningen av emblemet begränsas till dem som vederbörligen är bemyndigade att bära det enligt den internationella humanitära rätten. Det måste finnas förståelse och förtroende för emblemet så att det kan skydda humanitärt arbete och därmed dem som faller offer för väpnad konflikt. Det är därför avgörande att emblemet visas på rätt sätt, och endast används av dem som är behöriga att göra det enligt TP I. Om parterna i en väpnad konflikt inte litar på eller det finns otydlighet kring emblemets betydelse kan de välja att ignorera det, även i fall då det används korrekt. Detta riskerar äventyra liv. Sverige har därutöver en skyldighet att övervaka användningen av civilförsvarets internationella kännetecken och måste förhindra och motverka missbruk av kännetecknet.⁵⁹

⁵⁸ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 510.

⁵⁹ Artikel 66.8 TP I.

I linje med detta noterar Svenska Röda Korset att utredningen utelämnat att behandla frågor om folkrättslig status för övriga extraordinära personella resurser, såsom frivilliga/personal från frivilliga försvarsorganisationer och andra ideella föreningar och sammanslutningar. Då utredningen föreslår att grundläggande uppgifter för frivilliga i skyddet av civilbefolkningen ska omfatta bland annat stöd och hjälp när skyddsrum används, när utrymningar genomförs och vid första hjälpen, bör det påpekas att även denna personal kommer att räknas som civilförsvarspersonal enligt den humanitära rätten under de förutsättningar som uppställs i artikel 61–67 i TP I, och därmed omfattas av dessa regler om skydd samt utmärkning. Att utredningen inte berört detta utgör ett uppenbart symptom på att det humanitärrättsliga regelverket inte beaktats i tillräckligt stor utsträckning.

Sammantaget bör benämningen *civilförsvarspersonal* inte användas för annan personal än den som definieras som civilförsvarspersonal/civilförsvarsorganisationers ”personal” enligt artikel 61 i TP I.

Rörande behovet av utbildning

I betänkandet beskrivs de behov utredningen ser avseende utbildning och övning för personalen inom denna verksamhet. I det relevanta avsnittet (10.6 Grund- och repetitionsutbildning samt vidareutbildning och övning av civilförsvarspersonalen) saknas dock resonemang om utbildning och övning om reglerna inom den internationella humanitära rätten.

För att trygga att Sverige lever upp till sina åtaganden krävs att totalförsvarets aktörer, utöver allmänheten i stort, har goda kunskaper om vilka regler man måste förhålla sig till i krig. Ansvar för att säkerställa att relevanta personalkategorier har kunskap om den internationella humanitära rätten



ligger på staten, så som statspart till Genèvekonventionerna.⁶⁰ Det är centralt att den humanitära rätten integreras i totalförsvarsarbetet och vägleder planering, aktiviteter och uppföljning.

Goda kunskaper om krigets lagar skapar förutsättningar för att agera i enlighet med regelverket samt möjligheter att motverka och lagföra överträdelser.

Det är viktigt att se till att Försvarsmaktens personal är medveten om sina skyldigheter gentemot personer och föremål som uppvisar civilförsvarets internationella kännetecken. Som redan nämnts har Sverige en skyldighet att övervaka användningen av civilförsvarets internationella kännetecken och måste förhindra och motverka missbruk av kännetecknet (artikel 66.8 i TP I).

Även de personalgrupper som är föremål för denna utredning – både civilpliktiga och frivilliga med flera – bör känna till grundläggande regler i internationell humanitär rätt, särskilt de som är tillämpliga för deras uppgifter.

Svenska Röda Korset anser även att de civilpliktiga som utredningen föreslår ska ingå i en ny beredskapsorganisation för räddningstjänst vid höjd beredskap bör utbildas i humanitär rätt, särskilt vad gäller de regler som är tillämpliga för deras uppgifter.

Utredningen föreslår att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska ha ett huvudansvar för grund- och repetitionsutbildning av civilförsvarspersonalen.⁶¹ Enligt Svenska Röda Korset bör det häri ingå

⁶⁰ Se t.ex. artikel 47 i första Genèvekonventionen, artikel 48 i andra Genèvekonventionen artikel 127 i tredje Genèvekonventionen, artikel 144 i fjärde Genèvekonventionen, artikel 83 i TP I, artikel 19 i TP II, vari framgår bl.a. 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. Ett antal svenska författningsbestämmelser utpekar vilka personer och myndigheter som ska ha kunskap i humanitär rätt. I [totalförsvarets folkrättsförordning \(1990:12\)](#) finns exempelvis bestämmelser som syftar till att tillgodose de krav på utbildning och informationsspridning samt på juridiska rådgivare, som den humanitära rätten ställer. Se även [Europeiska unionens uppdaterade riktlinjer om främjande av internationell humanitär rätt \(2009/C 303/06\)](#).

⁶¹ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 532.



grundläggande utbildning i folkrättens regler i krig och under neutralitet. Detta skulle ligga i linje med det utbildningsansvar för folkrätt som MSB redan har beträffande beredskapsmyndigheter enligt 20 § totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12). (Se även nedan under avsnittet om SRK:s roll i verksamheten skydd av civilbefolkningen, för information om Svenska Röda Korsets arbete med utbildning i den humanitära rätten.)

Rörande en utökad medverkan av frivilliga i skyddet av civilbefolkningen

Svenska Röda Korset instämmer i utredningens bedömning att civilsamhället i så stor utsträckning som möjligt bör involveras, för att säkerställa ett stöd i arbetet med att *skydda* och *rädda* samt på andra sätt *stödja* och *hjälpa* civilbefolkningen.⁶²

Svenska Röda Korset ser dock, precis som utredningen, att det bör vara förenat med betydande svårigheter att ens i mindre omfattning personalförsörja beredskapsorganisationen med frivilliga.⁶³ Som utredningen konstaterar bör de frivilliga försvarsorganisationerna utgöra grunden för det fortsatta arbetet med att förstärka och vidareutveckla frivilligas medverkan inom totalförsvaret.⁶⁴

Svenska Röda Korset deltar inte i frivilliga resursgrupper (FRG), och ser därför ingen anledning att kommentera på förslaget om uppbyggande av ”betydligt större lokala frivilliga beredskapsgrupper”.⁶⁵ Däremot vill Svenska Röda Korset framhålla vikten av samverkan med andra frivilligorganisationer, utöver de frivilliga försvarsorganisationerna.

⁶² Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 473.

⁶³ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 501.

⁶⁴ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 530.

⁶⁵ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 538.



Vikten av frivilliga har lyfts fram i flera andra sammanhang, och kan ses tydligt i Ukraina: FOI beskriver exempelvis i en rapport hur Ukrainas omfattande frivilligrörelser är fundamentet för många av de centrala åtgärderna för resiliens och säkerhet i landet. Rapporten konstaterar vidare: ”Människor bidrar med såväl direkta insatser i samhället som med ekonomiskt stöd till den samlade volontärrörelsen, som sedan tidigare och fortsatt uppbär stort förtroende hos den ukrainska befolkningen.”⁶⁶

Svenska Röda Korset bedömer att en bred frivilliginvolvering krävs för att skyddet för hela befolkningen ska bli starkt och närvarande i hela landet. Våra internationella erfarenheter från att verka i väpnad konflikt, och våra nationella erfarenheter från att arbeta med stora samhällskriser, påvisar vikten av att bredda synen på frivillighet. Dels är vår bedömning, som vi tidigare framhållit, att de frivilliga försvarsorganisationerna har betydelse för arbetet. Dels vill vi betona vikten av att finna former för att stärka övriga civilsamhällets förmåga att fortsätta kunna verka vid höjd beredskap och ytterst väpnad konflikt. Den samordning som krävs för detta arbete bedömer vi inte kan vila på de frivilliga resursgrupperna, eller på de frivilliga försvarsorganisationerna.

Rörande Svenska Röda Korsets roll i verksamheten skydd av civilbefolkningen

Svenska Röda Korsets roll berörs av utredningen (exempelvis på sid. 446 och på sid. 533), och som utredningen också beskriver är Svenska Röda Korset en frivillig försvarsorganisation, med särskilda uppgifter inom totalförsvarets sjukvård och i verksamheten för civilbefolkningens skydd i krig.⁶⁷

⁶⁶ [Räddningstjänst i krig: Erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige](#) (FOI-R--5404-SE), FOI 2023, sid. 21–22.

⁶⁷ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 533.

Utifrån utredningens resonemang om vilka delar av verksamheten som kan behöva stöd i sitt genomförande ser Svenska Röda Korset stor möjlighet att bidra i uppgifter såsom att ”lämna stöd och hjälp när skyddsrum behöver användas, vid genomförandet av större utrymningar med efterföljande inkvarteringar, vid första hjälpen åt och transport av skadade, samt vid åtgärder för att trygga befolkningens omedelbara försörjning av dricksvatten, livsmedel och andra förnödenheter”⁶⁸, såväl som i att arbetsleda andra organiserade frivilliga eller spontanfrivilliga, t.ex. vid genomförandet av en större utrymning.⁶⁹

Det bör noteras att nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningar under väpnad konflikt har mandat att genomföra vissa aktiviteter, inom ramen för den *stödjande rollen*, inklusive att:⁷⁰

- Genomföra hjälpinsatser och distribuera humanitär nödhjälp, inklusive på ockuperade delar av territoriet.⁷¹
- Åta sig civilförsvarsuppgifter, exempelvis inom stöd avseende räddning, evakuering och upprättande av skyddande utrymmen.⁷²
- Efterforska saknade familjemedlemmar som splittrats med anledning av den väpnade konflikten, ett arbete som kan ske i Sverige eller andra länder via Internationella rödakorskommitténs Central tracing agency.⁷³
- Medverka och bidra till att separerade familjemedlemmar kan hålla kontakten med varandra, och ge stöd i återförening av familjer som separerats till följd av den väpnade konflikten.

⁶⁸ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 535–536.

⁶⁹ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 537.

⁷⁰ I enlighet med 1949 års Genèvekonventioner, TP I och resolutioner från den Internationella rödakors- och rödahalvmånekonferensen.

⁷¹ Artikel 70 och 81 TP I och artikel 59 GK IV.

⁷² Artikel 61 TP I.

⁷³ Artikel 25 GK IV.

- Medverka och stödja i att samla ihop och identifiera barn som splittrats från sina föräldrar, inklusive organisering av familjeåterförening och evakuering av de barn som befinner sig i områden där stridigheter pågår.⁷⁴

Utöver det som framgår av det mandat som Genèvekonventionerna ger, ser Svenska Röda Korset en roll även i uppgifter såsom de som beskrivs av utredningen, såsom inom spridande av information till allmänheten, distribution av dricksvatten, livsmedel och andra förnödenheter till utrymmande, och stödja vid etablering av humanitära korridorer till och från belägrade områden.⁷⁵

Svenska Röda Korset arbetar löpande med att sprida information om den humanitära rätten, något som utgör ett viktigt bidrag till att allmänhet och civila aktörer har kännedom om grundläggande regler kring skydd, utmärkning med skyddande kännetecken, samt regler för att beivra brott mot regelverken i händelse av väpnad konflikt. Kunskap sprids idag via digitala kanaler, publikationer, samt via föreläsningar och frivilliga folkrättsinformatörer.⁷⁶

Svenska Röda Korsets verksamhet inom olycksfallsberedskap (genom så kallade förstahjälpen-grupper), samt inom utbildning av första hjälpen för allmänheten, är andra områden som kan utgöra viktiga bidrag till skyddet av civilbefolkningen. Även den verksamhet som Svenska Röda Korset bedriver inom psykologiskt första hjälpen (krisstöd) – såväl genom organisering av

⁷⁴ Artikel 78 TP I.

⁷⁵ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 385.

⁷⁶ För vidare information, se Svenska Röda Korsets [hemsida om krigets lagar där även webbkurser och publikationer finns publicerade](#).

Rörande frivilligverksamheten folkrättsinformatörer ser Svenska Röda Korset stor potential i att ytterligare stärka detta arbete. En uppbyggnad av en bredare bas av frivilliga folkrättsinformatörer i fredstid skulle kunna spela en viktig roll för människors kunskap om grundläggande regler om skydd för civilbefolkningen i händelse av väpnad konflikt.



krisstödsfrivilliga, som inom utbildning inom psykologiskt första hjälpen – kan utgöra en angelägen komponent i denna verksamhet.

Svenska Röda Korset bedriver redan idag vardagsverksamhet i lokaler som används för hälso- och sjukvård, och som kan fylla en viktig funktion vid ett väpnat angrepp – exempelvis som möjligt komplement till kommunala trygghetsplatser, och som bas för humanitär verksamhet i syfte att underlätta för civilbefolkningen.

Vidare skulle exempelvis även Svenska Röda Korsets breda verksamhet inom besök i hemmen kunna vara en del i ett bredare skydd för civilbefolkningen dels utifrån vikten av att få dessa personer i skydd, dels säkerställa att information når ut till isolerade personer i deras hem.

Som nämns ovan bör de fysiska och mobila mötesplatser som Svenska Röda Korset bedriver runt om i landet även ses som en resurs, exempelvis inom ramen för det arbete som bedrivs inom utvecklingen av kommunala trygghetspunkter som möjlig del av skyddet av civilbefolkningen.

Sammantaget ser Svenska Röda Korset stor möjlighet att bidra till utvecklingen och genomförandet av verksamheten civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap. Detta såväl utifrån den roll som internationell humanitär rätt och svensk författning beskriver, som utifrån den förmåga och erfarenhet Svenska Röda Korsets arbete vid ett stort antal kriser – i Sverige och internationellt – och konflikter världen över, har förskansat sig.

Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar är ett av de centrala syftena i det internationella regelverket, och ett av huvudmålen för Sveriges civila försvar. Svenska Röda Korset ser stort värde i utredningens förslag, och den ambition de pekar ut, men ser flera områden där vidare utveckling krävs. Svenska Röda Korset ser fram emot att bidra i detta arbete.



SVENSKA RÖDA KORSET

A handwritten signature in blue ink, appearing to read "Martin Ärnlov".

Martin Ärnlov
Generalsekreterare