

Värn i allvarstider

Ett humanitärt perspektiv på Sveriges totalförsvaret



rodakorset.se/krisberedskap

 Svenska Röda Korset

Titel: Värn i allvarstider – Ett humanitärt perspektiv på Sveriges totalförsvar

Författare: Anders Forsberg

Grafisk form: Sabina Helmola, MADE BY FLOW

Tryck: ÅTTA.45 Tryckeri

Utgiven år 2024

Tack till alla som har bidragit till denna rapport. Ett särskilt tack till Folk och försvar och de organisationer som deltog vid vårt rundabordssamtal i december 2023.

Innehåll

Sammanfattning	4
Förord	7
1. Introduktion	8
Fakta: Sammanfattning av "Människan i krisen"	9
Fakta: Svenska Röda Korsets roll	10
2. Den internationella humanitära rätten som utgångspunkt	11
Vad ska vi förbereda oss på?	13
Fakta: Erfarenheter från övningar	17
Rekommendationer	18
3. Skydd av civilbefolkningen	19
Fakta: Skydd av civilbefolkningen enligt krigets lagar	19
Vad ska vi förbereda oss på?	22
Fakta: Att begränsa lidande vid strid i städer	25
Rekommendationer	27
4. Förmåga att bedriva hälso- och sjukvård	28
Vad ska vi förbereda oss på?	29
Fakta: Skydd av hälso- och sjukvård	31
Fakta: Mental ohälsa och tillgång till krisstöd	33
Rekommendationer	34
5. Humanitär nödhjälp till civilbefolkningen – hur ska Sverige ta emot och distribuera stöd?	35
Fakta: Humanitär nödhjälp	35
Vad ska vi förbereda oss på?	37
Fakta: International disaster response law	39
Rekommendationer	40
6. Slutsatser och rekommendationer	41
Slutnoter	44
Källor	51
Förkortningar	54

Sammanfattning

Denna rapport redogör för humanitära utmaningar inom totalförsvaret. Nedan summeras de fyra övergripande teman som beskrivs, samt de rekommendationer som Svenska Röda Korset ser behöver tas vidare av regeringen och andra ansvariga aktörer.

1. Den internationella humanitära rätten som utgångspunkt

Svenska Röda Korset konstaterar att kunskaperna om krigets lagar behöver stärkas hos samtliga aktörer inom totalförsvaret. Utbildning i den internationella humanitära rätten har länge varit nedprioriterad i Sverige, och då totalförsvarets olika aktörer behöver förhålla sig till reglerna i den internationella humanitära rätten finns behov av stärkt utbildning i dessa regler.

Det är vidare försvårande att det i dagsläget inte finns någon övergripande bild av hur många som utbildas eller hur kunskapsläget ser ut vad gäller krigets lagar. I de övningar som genomförs inom totalförsvaret saknas dessutom ofta praktiska moment rörande hur krigets lagar ska efterlevas.

Givet vikten av att Sverige kan leva upp till sina åtaganden är även det en brist att det enbart finns folkrättsliga rådgivare inom ett fåtal myndigheter.

Utifrån detta rekommenderar Svenska Röda Korset att:

1. Regeringen bör ta initiativ till en bedömning av kunskapsläget rörande krigets lagar inom totalförsvaret. Utifrån vad en sådan bedömning visar bör utbildningssatsningar på såväl grundläggande som specialiserad nivå tas fram, som tydliggör kunskapskrav och målgrupper på olika nivåer och delar av totalförsvaret.
2. MSB och Försvarsmakten bör ta fram en gemensam vägledning rörande hur krigets lagar ska inkluderas i samtliga övningar som genomförs, såväl inom det civila och militära försvaret respektive, som gemensamt vid totalförsvarsövningar.
3. MSB och länsstyrelserna bör säkerställa stärkt utbildning och kompetensutveckling för rollen som folkrättslig rådgivare.
4. Regeringen bör undersöka om rollen som folkrättslig rådgivare bör finnas vid fler myndigheter, exempelvis vid samtliga sektorsansvariga beredskapsmyndigheter.

2. Skydd av civilbefolkningen

Sverige saknar ett övergripande system för skydd av civilbefolkningen. Det finns ingen sammanhållen lagstiftning eller tydlig beskrivning av hur detta arbete ska planeras för eller bedrivas, och det saknas en sammanhängande beskrivning av ansvar och roller inom ramen för denna verksamhet.

Svenska Röda Korset understryker att grunden för hur stater ska säkerställa att civila skyddas i händelse av väpnad konflikt finns i krigets lagar. I krigets lagar finns till exempel regler om vilket skydd olika personalkategorier har, hur byggnader och personal får utmärkas med civilförsvarsymbolen etc. Det är inte tydligt hur dessa regler bör omsättas i Sverige.

Utifrån detta rekommenderar Svenska Röda Korset att:

1. Regeringen och MSB bör etablera ett övergripande system för planering och genomförande av verksamheten skydd av civilbefolkningen, inklusive säkerställa författningsmässiga förutsättningar för verksamheten. Detta bör bland annat ge en definition av "skydd av civilbefolkningen", en beskrivning av de åtgärder och roller som ingår, samt vilka ansvarsförhållanden som finns inom verksamheten.
2. Regeringen och MSB bör, givet det mandat som nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningar har under väpnad konflikt, säkerställa att Svenska Röda Korset tydligare inkluderas i sektorns arbete och i den planering och de aktiviteter som genomförs för uppbyggnaden av verksamheten skydd av civilbefolkningen.

3. Förmåga att bedriva sjukvård

Det är oklart om Sverige har en tillräcklig planering och förmåga för att kunna hantera masskadeutfall, som inkluderar såväl civila som Sveriges och motståndarsidans kombattanter. Vidare finns ett stort behov att stärka utbildningsinsatser inom katastrofmedicin vid exempelvis läkar- och sjuksköterskeutbildningar runt om i landet. Det finns ett stort behov av övningar inom sektorn, exempelvis för att tydliggöra prioriteringsprinciper och praktiska moment med större skadeutfall.

Svenska Röda Korset ser även en brist i avsaknaden av processer och rutiner för hur sjukhus och andra inrättningar ska utmärkas med skyddssymbolen.

Utifrån detta rekommenderar Svenska Röda Korset att:

1. Socialstyrelsen bör ta fram övergripande riktlinjer rörande vilken katastrofmedicinsk beredskap Sverige ska ha, inklusive tydliggöranden rörande vilken utbildning som bör bedrivas inom ramen för exempelvis läkar- och sjuksköterskeutbildningarna.
2. Socialstyrelsen bör utreda vilka hinder och möjligheter som finns för att utländsk civil sjukvårdspersonal ska kunna behandla patienter i Sverige (exempelvis inom ramen för internationella stödinsatser vid en allvarlig händelse i Sverige, inklusive vid höjd beredskap).
3. Försvarsmakten, Socialstyrelsen och regionerna bör stärka övningsverksamheten inom sektorn hälsa, vård och omsorg, bland annat för att tydliggöra samverkan rörande prioriteringsprinciper och praktiska moment med större skadeutfall.
4. Socialstyrelsen bör bredda arbetet för att stärka sjukvårdens säkerhet, bland annat för att tydligare inkludera sjukvårdens skydd enligt krigets lagar, inklusive tydligare rutiner för hur utmärkning med skyddssymbolen det röda korset ska genomföras, och utbildningsinsatser rörande dessa regler för personal inom sjukvården.

4. Humanitär nödhjälp till civilbefolkningen

Sverige har i dagsläget inte någon planering för att möjliggöra för humanitär verksamhet och stöd i händelse av väpnad konflikt i landet. Det är vidare inte tydligt vilka skyldigheter och ansvar som finns inom området.

Bland annat behövs en tydligare bild rörande vilka organisationer som kan komma att verka på svensk mark, och vilka uppdrag de kan förväntas utföra.

Utifrån detta rekommenderar Svenska Röda Korset att:

1. MSB och andra relevanta aktörer behöver ta fram en planering och en ansvarsstruktur för hur stöd från internationella humanitära aktörer ska omhändertas. Detta kan möjligen även innebära att omsätta rekommendationer från IFRC:s IDRL-riktlinjer, inklusive att säkerställa att relevant lagstiftning tas fram.
2. MSB, Livsmedelsverket och andra ansvariga myndigheter behöver vidare även säkerställa praktiskt och operativt genomförande av distributionskedjan av humanitärt nödbistånd till civilbefolkningen, inklusive att förtydliga vilken roll aktörer såsom Svenska Röda Korset kan bistå med.



Anders Pedersen. Foto: Svenska Röda Korset

Förord

Runt om i världen ser vi en stor mängd konflikter, med ett enormt lidande som resultat. Fler människor än någonsin befinner sig på flykt. Världens stater och de institutioner som samlar dem har svårt att hantera de utmaningar som mänskligheten möter.

Också i Sverige ser vi stor utsatthet. Ojämligheten ökar och fler människor än på väldigt länge är i behov av stöd för att klara sin vardag. Vikten av humanitet är större än någonsin.

Det svenska totalförsvaret var historiskt ett svar på ”det totala kriget”. För att hela samhället och hela landet skulle kunna försvaras krävdes engagemang från oss alla.

ÅR 2015 FATTADE REGERINGEN BESLUT om en återupptagen planering för totalförsvaret. Sedan dess har mycket hänt. Men utvecklingen är ojämn och det är exempelvis relativt nyligen som frågan om civilbefolkningens skydd har fått uppmärksamhet.

Krigets verklighet framhålls nu som den ”planeringsförutsättning” som ska vara styrande för Sveriges beredskap, såväl för totalförsvaret som för den fredstida krisberedskapen. Det må vara nödvändigt. Men det arbetet kräver att alla vi som arbetar med hur det försvaret ska se ut är fast förankrade i ett av de främsta framstegen i mänsklighetens historia: ett regelverk som skyddar liv och begränsar lidande.

Internationella Rödakors- och rödahalvmånerörelsen kom till samtidigt som det första nedtecknandet av krigets lagar. Vår roll har sedan 1863 varit att vara ett värn för mänskligt liv och värdighet. Som nationell rödakorsförening har Svenska

Röda Korset en stödjande roll till staten, men agerar neutralt, opartiskt och självständigt för att möta de främsta humanitära behoven.

DEN HÄR RAPPORTEN framhåller ett antal övergripande prioriteringar som vi har identifierat: att planeringen och agerandet sker utifrån krigets lagar. Att vi har en struktur för att kunna skydda civilbefolkningen. Att vi kan erbjuda sjukvård till alla som drabbas vid ett väpnat angrepp. Och att vi kan distribuera nödhjälp över hela landet.

Mycket av det som vi lyfter fram i den här rapporten är känt sedan tidigare. Det centrala bidraget är att ge en samlad bild över de humanitära utmaningar som totalförsvaret står inför. Ett humanitärt narrativ.

De brister vi identifierar pekar samtliga mot en grundläggande fråga: vad är det egentligen vi ska försvara?

Tillförordnad generalsekreterare
för Svenska Röda Korset

1. Introduktion

”Sveriges närområde präglas i ökad utsträckning av en större närvaro av militära styrkor och ökad militär aktivitet. Ett väpnat angrepp mot Sverige kan inte uteslutas. Militära maktmedel eller hot om sådana kan komma att användas mot Sverige.”¹

Omvärldsläget är mer osäkert än på många år. I Sverige läggs alltmer fokus på uppbyggandet av totalförsvaret.

Denna rapport bygger vidare på de rekommendationer som Svenska Röda Korset gav i ”Människan i krisen – ett humanitärt perspektiv på Sveriges krisberedskapssystem” (se faktaruta).² Medan ”Människan i krisen” handlade om hur humanitära perspektiv kan stärkas i det *fredstida* krisberedskapssystemet fokuserar denna rapport på humanitära utmaningar inom ramen för totalförsvaret, inklusive hur Sverige ska kunna erbjuda skydd och stöd åt civilbefolkningen i händelse av krig.

RÖDA KORSETS UPPDRAG är att förhindra och lindra mänskligt lidande, att skydda liv och hälsa och att säkerställa respekt för varje människas värde. 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.

Återupprättandet av Sveriges totalförsvaret måste ta i beaktande och skapa förutsättningar för att de regler som gäller i krig – den internationella humanitära rätten, krigets lagar – respekteras. Det kräver kunskap om reglerna.

KRIGETS LAGAR finns till för att göra det mest inhumana vi människor ägnar oss åt, krig, så humant som möjligt. Flera pågående konflikter, inklusive i Ukraina, visar tyvärr hur dessa regler ifrågasätts och stundtals inte respekteras. Trots det är krigets lagar de regler vi har att förhålla oss till och för att de ska följas krävs ökad kunskap om vad de innebär. Situationen i Ukraina talar sitt tydliga språk, och i stora delar av landet har civilbefolkningen drabbats enormt hårt. Och särskilt utsatta grupper drabbas hårdare. Situationen ser likadan ut världen över. Vi ser att krigföring i allt högre utsträckning förs i städer. Att civila dör och skadas, att infrastruktur förstörs och sjukvård och annan samhällservice drabbas.³

Upprätthållandet av krigets lagar har betonats av EU, statsaktörer, och av Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen.⁴ Att värna civilbefolkningen är ett av de centrala målen för Sveriges civila försvar och en av statens mest grundläggande uppgifter. I totalförsvarets återuppbyggnad är detta område därför ett av de viktigaste att prioritera.

PÅ ÖVERGRIPANDE NIVÅ framhålls också detta i den pågående totalförsvarsplaneringen. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) och Försvarsmakten konstaterar i sin gemensamma plan att ”internationell humanitär rätt löpande behöver beaktas, detta gäller särskilt jämställdhets- och barnrättsperspektivet. En säkerhetspolitisk kris eller väpnat angrepp påverkar inte befolkningen likvärdigt eftersom människor har skilda fysiska, psykiska, språkliga och socioekonomiska förutsättningar. Redan utsatta grupper i samhället påverkas i högre grad.”⁵ I praktiken är det dock svårt att se hur denna formulering tar sig uttryck i det pågående arbetet, något som Svenska Röda Korset ser allvarligt på. Inom flera områden finns möjligheter för åtgärder.

Denna rapport behandlar utmaningar inom fyra övergripande teman:

- 1. Den internationella humanitära rätten som utgångspunkt**
- 2. Skydd av civilbefolkningen**
- 3. Förmåga att bedriva sjukvård**
- 4. Humanitär nödhjälp till civilbefolkningen**

Varje del redogör för centrala utmaningar och innehåller förslag på åtgärder för att stärka det humanitära perspektivet inom totalförsvaret.

SAMMANFATTNING AV "MÄNNISKAN I KRISEN – ETT HUMANITÄRT PERSPEKTIV PÅ SVERIGES KRISBEREDSKAPSSYSTEM" (2021)

Rapporten "Människan i krisen" utkom våren 2021 och beskriver de brister som Svenska Röda Korset under flera års tid har identifierat i samhällets förmåga att stödja och ta hand om personer som drabbas vid allvarliga kriser – och i synnerhet de som redan i vardagen befinner sig i utsatthet.

I rapporten identifierar Svenska Röda Korset tre övergripande utvecklingsområden för att stärka Sveriges krisberedskapssystem:

1. Synen på den enskildes förmåga behöver breddas:

Krisberedskapssystemet utgår från antaganden om att den enskilde har en viss förmåga att ta hand om sig själv och sina närstående, har tillgång till vissa centrala resurser och har möjlighet att ta del av information. Större förståelse och ökad analys om hur förmågor skiljer sig åt på individ- och gruppnivå kan underlätta hanteringen av kriser. Det kan leda till att färre drabbas, att motverka att utsatthet fördjupas och att förebygga ojämlikhet i hur konsekvenserna av en kris drabbar.

2. Krisberedskapssystemet behöver en starkare social dimension:

Viktiga aktörer såsom den kommunala socialtjänsten har inte en tydlig roll i krisberedskapssystemet, och samhällets förmåga att ge stöd till de som drabbas i kris ser väldigt olika ut runtom i landet. Genom att tydligare inkludera en social dimension i Sveriges krisberedskap skulle viktiga perspektiv synliggöras och drabbades, och i synnerhet särskilt utsatta grupper, behov bättre mötas.

3. Det behövs bättre analyser av risker, sårbarheter och behov:

De risk- och sårbarhetsanalyser som offentliga aktörer enligt lag utför saknar viktiga perspektiv. Vidare saknas i dagsläget riktlinjer för behovsanalyser inför och under allvarliga kriser. Genom att systematisera risk- och behovsanalyser kan informations- och lägesunderlag väsentligt förbättras och skapa större möjligheter för att hantera kriser, och möta drabbades behov. Utvecklade analyser av risker, sårbarheter och behov skulle stärka svensk krisberedskaps möjligheter att skydda människor.

"Människan i krisen" har sedan den publicerades uppmärksammats i flera sammanhang och citeras också i Försvarmaktens och MSB:s gemensamma handlingsplan för utvecklingen av totalförsvaret, "Handlingskraft" (2021).



METOD

I den här rapporten har vi samlat erfarenheter från Svenska Röda Korsets arbete med att möta drabbade och humanitära behov, både i vardagen och i kris.

Det som följer bygger på Svenska Röda Korsets samlade arbete vid ett flertal krisinsatser, såväl som på erfarenheter från Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen. Vi har även utgått ifrån aktuell forskning och andra typer av rapporter och

publikationer från myndigheter och organisationer.

Vi har vidare genomfört ett antal bakgrunds- diskussioner med representanter för organisationer med relevanta erfarenheter. Svenska Röda Korset vill tacka alla som har bidragit till denna rapport, och särskilt de organisationer som deltog vid det rundabordsamtal vi genomförde i december 2023 tillsammans med Folk och försvar.⁶

FAKTA:

SVENSKA RÖDA KORSETS ROLL

Som nationell rödakorsförening har Svenska Röda Korset åtaganden enligt Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsens stadgar, Svenska Röda Korsets egna stadgar och svensk författning – i fredstid, vid fredstida kriser och vid väpnad konflikt.

Enligt Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen stadgar ska Röda Korset bland annat genomföra insatser för erbjuda humanitärt bistånd till civilbefolkningen och andra skyddade personer under en väpnad konflikt, och ska, tillsammans med statliga myndigheter, omhänderta, evakuera och vårda sårade och sjuka. Röda Korset har även en särskild roll inom efterforskning av försvunna personer, och i att arbeta för att återupprätta kontakt mellan och bidra till återförening av anhöriga som har förlorat kontakten exempelvis till följd av en konflikt.⁷

Enligt Svenska Röda Korsets egna stadgar är organisationens ändamål att "förhindra och lindra mänskligt lidande var och när det än förekommer, skydda liv och hälsa och säkerställa respekt för varje människas värde, *särskilt under tider av väpnad konflikt och andra nödsituationer*".⁸ Svenska Röda Korsets stadgar fastslår vidare att det ska finnas en planering för verksamhet i och beredskap inför väpnade konflikter och andra större samhällskriser.⁹

Utöver detta beskriver svensk författning flera särskilda uppgifter för Svenska Röda Korset:¹⁰

- Svenska Röda Korset utpekas som en frivillig försvarsorganisation (FFO) med särskilt uppdrag att medverka i totalförsvarets sjukvård och i verksamhet för civilbefolkningen skydd i krig.¹¹
- Svenska Röda Korset ska driva nationella upplysningsbyrån (NUB).¹²
- Svenska Röda Korset har ett specifikt uppdrag i förhållande till identifiering av barn som evakuerats från eller tas emot i Sverige i händelse av krig.¹³
- Svenska Röda Korset har en roll i hur rödakorsmärket och benämningen "röda korset" får användas i Sverige.¹⁴

2. Den internationella humanitära rätten som utgångspunkt

”Under många år har utbildning i den humanitära rätten varit nedprioriterat i Sverige. Nu står vi inför en återuppbyggnad av totalförsvaret, vilket innebär att utbildningen och kunskapen i den humanitära rätten behöver öka. Allmänheten i stort, specifika yrkesgrupper och även personal på vissa civila myndigheter behöver ha grundläggande kännedom om reglerna.”¹⁵

Den internationella humanitära rätten – krigets lagar – syftar till att begränsa lidandet vid väpnad konflikt. Reglerna begränsar bland annat vilka stridsmetoder och stridsmedel som är tillåtna, dvs. hur stridande får uppträda och vilka vapen som får användas. Det finns också regler till skydd för personer som inte deltar eller inte längre deltar i striderna, som civila, humanitär personal, sårade, sjuka, krigsfångar, frihetsberövade, skeppsbrutna, civil och militär sjukvårds- och sjuvårdande personal.

Den humanitära rätten kan sammanfattas i ett antal grundläggande principer: distinktion, proportionalitet, försiktighet, förbudet mot att orsaka onödigt lidande och överflödigt skada, samt principen om icke-diskriminering och Martensklausulen. Sammanfattningsvis handlar det om att krigföringen ska inriktas på att försvaga motståndarens stridskrafter, att civila personer och civil egendom inte ska drabbas i större utsträckning än vad som är militärt motiverat, och att lidandet för de som deltar i stridigheterna och de som drabbas av kriget ska begränsas.¹⁶

MÅNGA AV REGLERNA i den humanitära rätten finns i de fyra Genèvekonventionerna från 1949 samt i deras tre tilläggsprotokoll och i Haagkonventionerna. Sedvanerätten är vid sidan av konventionerna den viktigaste rättskällan inom den

humanitära rätten.¹⁷ Sedvanerätt är regler som utvecklats genom staters praxis och en övertygelse om att en juridisk skyldighet föreligger för ett visst handlande. Sedvanerätten är juridiskt bindande för alla stater och stridande parter.

Sedan Genèvekonventionerna och deras tilläggsprotokoll togs fram har en betydande utveckling skett i hur de tillämpas och tolkas i praktiken, bland annat genom de tolkande kommentarer som tagits fram av Internationella rödakorskommittén (ICRC) i flera steg sedan 1950-talet. Att krigets lagar behöver upprätthållas och följas betonas ständigt, såväl av stater som av andra aktörer.

REGERINGEN SKRIVER i totalförsvarspropositionen för 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*.”¹⁸ Vidare påtalar regeringen att ”varje stat har en förpliktelse att se till att brott mot folkrätten *inte normaliseras*.”¹⁹ Försvarsberedningen har understrukit vikten av att den internationella humanitära rätten respekteras.²⁰ EU har antagit riktlinjer rörande hur efterlevnad av krigets lagar kan främjas och släpper årliga rapporter om hur detta arbete bedrivs.²¹ Även försvarsalliansen Nato betonar återkommande vikten av krigets lagar

”Alla stater som har ratificerat konventioner om internationell humanitär rätt är juridiskt bundna att följa reglerna och måste göra allt i sin makt för att respektera och säkerställa respekt för den humanitära rätten.”



28 januari 2022, Ituango, Colombia. En representant från Internationella rödakorskommittén diskuterar den humanitära rätten med en soldat från colombianska armén. Foto: Ricardo Monsalve Gaviria.

och har bland annat gjort utfästelser att förstärka sitt arbete inom utbildning om den internationella humanitära rättens regler.²²

Reglerna måste respekteras oavsett motståndare

Till och från uttrycks tvivel om den humanitära rättens relevans i totalförsvarsplaneringen. Ibland påstås det att reglerna är otidsenliga, ibland att länder såsom Sverige inte ”har råd” att följa dem, eftersom en angripare inte förväntas respektera reglerna. Vissa framhåller reglernas principiella vikt, men känner tveksamhet rörande hur exempelvis regler som skyddar sjukvård, och i vilken mån de internationella skyddsemblemen, respekteras.

Det bör medges att det finns omfattande problem med bristande respekt för reglerna. Det är dock inte en anledning att inte säkerställa deras efterlevnad i svensk totalförsvarsplanering. Alla stater som har ratificerat konventioner om internationell humanitär rätt är juridiskt bundna att följa reglerna och måste göra allt i sin makt för att säkerställa respekt för den humanitära rätten.

EXEMPELVIS INNEBÄR principen om distinktion att en stridande part alltid måste göra skillnad mellan militära mål och civila objekt och personer, samt att attacker endast får riktas mot militära mål. Enligt proportionalitetsprincipen måste den militära betydelsen av ett anfall stå i proportion till de risker som civilbefolkningen och civila objekt utsätts för. I planering och utformning av det svenska totalförsvaret måste hänsyn tas till att motståndaren ska

ha möjlighet att faktiskt göra denna distinktion och undvika risker för civilbefolkningen. Vi kan inte förvänta oss att en motståndare ska kunna göra det omöjliga, och endast rikta attacker mot militära mål utan för stor skada på civila personer, objekt och infrastruktur, om sådana attacker i praktiken inte går att genomföra på grund av sättet vårt försvar är uppbyggt.

Sverige har dessutom som statspart till Genèvekonventionerna och deras tilläggsprotokoll en skyldighet att iaktta försiktighet avseende följderna av ett militärt anfall. Detta ansvar inkluderar bland annat att i möjligaste mån “undvika att förlägga militära mål till platser belägna inom eller i närheten av tätbefolkade områden”²³ samt att “vidtaga övriga nödvändiga försiktighetsåtgärder i syfte att skydda civilbefolkning, civilpersoner och civil egendom som står under deras kontroll mot faror som uppkommer till följd av militära operationer.”²⁴

ALLVARLIGA KRÄNKNINGAR av den humanitära rätten utgör krigsförbrytelser och individer på alla nivåer kan hållas personligen ansvariga för brotten. Reglerna är i sig en förutsättning för att kunna utkräva ansvar när de inte följs.

När stölder, våldsbrott eller trafikförseelser sker är vanligen inte det första steget att ifrågasätta om Sverige bör ha lagar som förbjuder dessa gärningar, utan hur vi kan förebygga brotten, och lagföra och straffa de som begår dem.²⁵ Samma förhållningssätt gäller i den humanitära rätten. På så sätt begränsas lidandet i händelse av väpnad konflikt.

VAD SKA VI FÖRBEREDA OSS PÅ?

För att minska och lindra väpnade konflikters konsekvenser är det centralt att krigets lagar efterlevs. Det finns regler som är tillämpliga vid alla typer av väpnade konflikter, såväl de mellan som inom stater.

I väpnade konflikter världen över förekommer dock överträdelser av regelverket. Exempelvis i Ukraina kommer frågan om kränkningar av den humanitära rätten att hanteras under lång tid framöver.²⁶ Det finns redan många dokumenterade exempel där krigets lagar tycks ha överträtts, inklusive till synes avsiktliga attacker mot civila personer och byggnader, såsom marknader, sjukhus och skolor.²⁷

Det är dock viktigt att påminna sig om att reglernas grundsyfte, att begränsa stridens konsekvenser för de som inte eller inte längre deltar i fientligheterna, och att denna målsättning fortsatt har såväl ett moraliskt som taktiskt värde, utöver det rent rättsliga.

Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen har lång och bred erfarenhet från konflikter världen över. Behovet av ett regelverk för hur krig förs är tydligt.

Internationella rödakorskommittén (ICRC) pekar på att många fall där civila drabbas av stridigheter inte kan härledas till en ovilja att respektera den humanitära rätten hos de väpnade aktörerna. Snarare handlar det ofta om bristande kunskap rörande hur civila ska skyddas, exempelvis hur förväntad civil skada efter anfall kan bedömas eller hur militära aktörer kan skapa säkra flyktvägar för civila.²⁸

En viktig slutsats som bör dras från kriget i Ukraina är att samtliga stater, inklusive Sverige, behöver vara rustade för att kunna leva upp till sina åtaganden under den humanitära rätten, vilket bland annat kräver tillräcklig kunskap hos alla relevanta aktörer. Situationen i Ukraina visar även att det nationella rättsväsendet måste vara rustat och redo att hantera eventuella krigsbrott som begås i samband med en väpnad konflikt i Sverige.²⁹

Reglernas efterlevnad

Staterna ansvarar för efterlevnad av krigets lagar.³⁰ Här ingår bland annat även ansvaret att, i såväl fredstid som under väpnad konflikt, ge största möjliga spridning åt reglerna, vilket inkluderar att säkerställa att det finns kunskap om konventionernas innehåll i samhället. Det finns även ett tydligt ansvar att säkerställa att relevanta personalkategorier har kunskap om reglerna.³¹ Särskilt betonas staternas skyldighet att sörja för att de väpnade styrkorna får utbildning och instruktioner om hur de ska agera.³²

I Sverige har dessa utbildningsskyldigheter omsatts i Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12). Här framgår att Försvarmakten och beredskapsmyndigheter³³ ska se till att personalen inom verksamhetsområdet får en tillfredsställande utbildning och information om folkrättens regler i krig och under neutralitet. Förordningen tydliggör vidare att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ska erbjuda beredskapsmyndigheterna grundläggande utbildning i folkrättens regler i krig och under neutralitet samt samordna utbildningen inom totalförsvarets civila del.³⁴

”Det behövs satsningar för att öka kunskapen om krigets lagar inom hela totalförsvaret, det vill säga både inom det militära och det civila försvaret.”

Genomförande och uppföljning av utbildning – inom det militära och civila försvaret

Generellt konstaterar Svenska Röda Korset att behovet av utbildning, såväl gentemot allmänheten som riktad till personal inom totalförsvaret, är stort. Vikten av stärkt utbildning har även identifierats av andra aktörer, såsom av forskare vid Försvvarshögskolan.³⁵

Utbildning inom det militära försvaret

Inom det militära försvaret genomförs utbildning i flera spår. Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) har av Försvvarsmakten omsatts i Försvvarsmaktens interna bestämmelser om folkrätt (FIB 2019:1). Här tydliggörs att utbildningen ska omfatta teoretisk undervisning och praktiska övningar samt även integreras i övrig utbildnings- och övningsverksamhet, främst utbildning och övning i strid, taktik, sjukvårdstjänst och krigsfångetjänst samt tillämpade förbandsövningar. Försvvarsmakten har dock inte tydligt omsatt FIB 2019:1 i sina utbildningsanvisningar i handböcker och reglementen.³⁶

Inom Försvvarsmakten genomförs årligen uppföljningar av utbildningarna inom ämnesområdet folkrätt. Uppföljningarna har i flera års tid pekat på brister och utmaningar, och identifierar även avsaknad av åtgärder för att möta dessa brister. I uppföljningsrapporten för 2021 konstateras bland annat att det är låg nivå på den utbildning som genomförs och att det saknas uppföljning, inklusive att många utbildningar inte examineras, det vill säga att det inte genomförs något ”test” av erhållen kunskap hos de som utbildas. Vidare noteras att det finns en stor brist på inkludering av folkrättsliga moment i praktiska moment och övningar, samt att det på flera håll inom Försvvarsmakten saknas folkrättsföreträdare.

RAPPORTEN SLÅR FAST att det ”går att ifrågasätta om Försvvarsmakten lever upp till den tvingande utbildningsskyldighet Försvvarsmakten har genom Sveriges ratificering av internationella konventioner och omsatt i Totalförsvarets folkrättsförordning”.³⁷

I rapporten för 2022 beskrivs liknande brister, och det konstateras att ”Försvvarsmakten har ett grundläggande organisatoriskt systemfel och en strukturell brist i hantering av folkrättsutbildningsfrågor.”³⁸ Även här noteras att trots att brister i hur utbildningen genomförs har påtalats under flera års tid har inte konkreta åtgärder vidtagits för att komma till rätta med bristerna.³⁹

Utbildning inom det civila försvaret

Även inom det civila försvaret behöver myndighetspersonal en grundläggande utbildning i den internationella humanitära rätten. Viss personal kan behöva fördjupad kunskap i reglerna.

Som tidigare redogjorts för åligger det beredskapsmyndigheterna att se till att deras personal får tillfredsställande utbildning och information om folkrättens regler i krig och under neutralitet. MSB har även ett ansvar att erbjuda beredskapsmyndigheterna grundläggande utbildning i folkrättens regler i krig och under neutralitet samt att samordna utbildningen inom det civila försvaret.

Försvvarshögskolan genomför sedan flera år på uppdrag av MSB utbildning för de folkrättsliga rådgivarna på länsstyrelserna. Sedan 2017 genomförs även folkrättsutbildningar för beredskapsmyndigheternas jurister med uppgifter inriktade mot totalförsvaret.⁴⁰

Det finns i dagsläget dock ingen uppföljning av utbildningen inom totalförsvarets civila del, vilket gör det svårt att veta hur kunskapsläget ser ut. Den genomlysning av kunskapsnivån som gjordes 2010 av Folkrättskommittén (SOU 2010:72) visade dock



Det röda korset, den röda halvmånen och den röda kristallen är skyddsemblem för att märka ut militär och civil sjukvård i krig. Det skyddar sårade, sjuka och vårdpersonal. Det är förbjudet att attackera personal, fordon eller byggnader som bär emblemet. Emblemet är inskrivet i internationell och svensk rätt.

på att folkrättskompetens nedprioriteras hos de bevakningsansvariga myndigheterna och att den folkrättskompetens som tidigare fanns uppbyggd inom dessa till stor del hade förlorats. Då ingen särskild satsning för att höja kunskapen har genomförts sedan dess, torde kunskapsnivån fortsatt vara låg.

Kunskapen om krigets lagar behöver stärkas inom hela totalförsvaret

Mot bakgrund av ovan ser Svenska Röda Korset ett behov av att satsa på att öka kunskapen inom hela totalförsvaret, det vill säga både det militära försvaret och det civila försvaret. Det finns vidare stort behov av att följa upp den utbildning som genomförs och göra regelbundna bedömningar av hur kunskapsläget ser ut. I dagsläget finns det inte heller en tydlig bild av vilka funktioner eller roller som behöver ha särskild kunskap, något som behöver kartläggas. Det finns exempelvis inte heller några krav eller uppställda målsättningar rörande kunskap inom näringslivet, något som givet många privata aktörers roll exempelvis som leverantörer till offentlig verksamhet, bör ses över. Exempelvis finns det anledning att se över hur sådana kunskapskrav kan införlivas i kravställningar vid upphandling av varor och tjänster från privata företag vars personal kan anses ha behov av kunskap om regelverket.

Det finns därför behov av åtgärder för att identifiera vilka personer och funktioner som kan behöva fördjupad kunskap inom området folkrätt/krigets lagar. Sådana åtgärder behöver omfatta såväl Försvarsmakten och övriga försvarsmyndig-

heter som den stora bredden av aktörer inom det civila försvaret. Denna typ av uppdrag, att löpande följa upp, analysera och utvärdera kunskapsnivån och genomförande av den humanitära rätten inom totalförsvaret, skulle exempelvis kunna ges till Myndigheten för totalförvarsanalys, något som Svenska Röda Korset föreslog inför att myndigheten upprättades.⁴¹

Rödakors- och rödahalvmånerörelsens roll för att sprida kunskap

Trots att ansvaret för information och utbildning om reglerna i första hand vilar på staterna, har även Röda Korset en roll. Bland annat pekas ICRC ut inom arbetet med att sprida den internationella humanitära rätten, och nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningar, såsom Svenska Röda Korset, kan också bidra.⁴²

Det finns anledning att se över hur Svenska Röda Korset kan stödja myndigheter inom detta område. I Norge har Norska Röda Korset en roll i att bidra till att internationell humanitär rätt inkluderas i norska Försvarsmaktens utbildning och övningar. Samarbetet utgår ifrån ett avtal mellan Norska Röda Korset och norska Försvarsmakten, som ursprungligen överenskoms 2006.⁴³

Folkrättsliga rådgivare

För att stödja i genomförandet av de åtaganden som krigets lagar stipulerar, pekar svensk författning ut att vissa myndigheter ska ha folkrättsliga rådgivare. Sådana folkrättsliga rådgivare finns i dagsläget inom Försvarsmakten och länsstyrelserna, och de

"Det finns anledning att undersöka om ytterligare myndigheter bör ha folkrättsliga rådgivare, exempelvis samtliga sektorsansvariga myndigheter."

ska bland annat bistå i utbildning av personal, men också ge råd rörande tillämpning av folkrättens regler i krig.⁴⁴

Inom Försvarsmakten ska dessa rådgivare finnas utpekade såväl i fredstid som i myndighetens krigsorganisation. Som nämns ovan ska de medverka i utbildningen av Försvarsmaktens personal om hur folkrättens regler i krig och neutralitet ska tillämpas och ge respektive chef råd i folkrättsliga frågor. Under väpnad konflikt ska dessa rådgivare vara placerade i högre staber och ha till uppgift att ge militära chefer råd om hur folkrättens regler i krig och under neutralitet ska tillämpas. Rådgivarna skall också delta i de militära stabernas planläggning.⁴⁵

FÖR LÄNSSTYRELSENA tydliggörs att det ska finnas två folkrättsliga rådgivare i varje länsstyrelse, med uppgift att ge länsledningen samt kommunerna inom länet råd om hur folkrättens regler i krig och under neutralitet skall tillämpas.⁴⁶ Dessa rådgivare ska delta i planläggning och utbildningsverksamhet redan i fredstid, ge råd inom myndigheten och utbilda länsstyrelsens personal.⁴⁷ De ska identifiera de folkrättsliga skyldigheter som länsstyrelsen berörs av och vilka åtgärder som behöver vidtas, både i fred och under höjd beredskap. Det är värt att betona att de folkrättsliga rådgivarna inom länsstyrelserna alltså även ska ge råd till *kommunerna* inom länet om hur folkrättens regler ska tillämpas.⁴⁸

Under höjd beredskap har de folkrättsliga rådgivarna en nyckelfunktion i dessa myndigheters beslutsfattande. Svenska Röda Korset ser i dagsläget dock inte att funktionen är tillräckligt prioriterad i den pågående totalförsvarsutvecklingen.

Inom länsstyrelserna innehas exempelvis denna roll ofta av jurister med ansvar inom andra delar av länsstyrelsernas breda myndighetsuppdrag, som inte nödvändigtvis har särskild kompetens inom

folkrätt, inklusive internationell humanitär rätt. Svenska Röda Korset betonar att länsstyrelserna behöver säkerställa att dessa rådgivare får den utbildning och kompetensutveckling som krävs för att kunna utföra uppdraget. De folkrättsliga rådgivarna behöver även övning i den praktiska tillämpningen av reglerna. Av denna anledning är det av vikt att de inkluderas vid civila och civil-militära övningar.

I DAGSLÄGET finns det ingen sammanställd information rörande vilket arbete som bedrivs för att bistå kommunerna med råd inom detta område, något som Svenska Röda Korset ser anledning att följa upp.

Givet hur kommuner (precis som andra offentliga aktörer) idag bedriver en stor del av sin verksamhet genom privata leverantörer behövs det även en översyn av vilken hänsyn som bör tas vid offentliga upphandlingar av varor och tjänster som kan ha relevans inom totalförsvarsplaneringen, till de ansvar som åligger kommunerna utifrån krigets lagar. Här behöver kommunerna stöd bland annat från länsstyrelsernas folkrättsliga rådgivare.

SVENSKA RÖDA KORSET ser också att de folkrättsliga rådgivarna med fördel kan bidra med stöd i inom de nyligen upprättade kanslierna för de civilområdesansvariga länsstyrelserna, i dessas roll som sammanhållande för verksamheten inom civilområdena (CivO).⁴⁹ Det finns i dagsläget inga instruktioner rörande om och hur de folkrättsliga rådgivarna bör ingå i den planering som bedrivs av de civilområdesansvariga länsstyrelserna.

Det är i dagsläget inte heller tydligt om och i så fall hur samverkan och erfarenhetsutbyte sker mellan de folkrättsliga rådgivarna inom länsstyrelserna och Försvarsmakten respektive. Detta bör ses över, såväl som del av den kompetensutveckling

som bör genomföras för dessa roller, som för att stärka civil-militär samordning inför och under höjd beredskap.

SLUTLIGEN ANSER SVENSKA RÖDA KORSET att det finns anledning att undersöka vidare om ytterligare myndigheter utöver länsstyrelserna och Försvarsmakten bör ha folkrättsliga rådgivare. Givet att ansvaret för reglernas efterlevnad finns

inom flera delar av den svenska statsapparaten skulle det vara lämpligt att exempelvis peka ut att denna roll ska finnas vid samtliga sektorsansvariga beredskapsmyndigheter. Utifrån vad som anförs ovan finns det även anledning att se över om folkrättsliga rådgivare även bör finnas vid de civilområdesansvariga länsstyrelsernas civilområdeskanslier.

FAKTA:

ERFARENHETER FRÅN ÖVNINGAR

Svenska Röda Korset har de senaste åren medverkat vid flera övningar, både civila, militära och civil-militära. Vi har genomgående konstaterat att det saknas moment som stärker övningsdeltagarnas kunskaper om krigets lagar och förmågan att agera i enlighet med reglerna.

I Sverige genomför flera myndigheter övningar. Dessa kan antingen ha lärande eller prövande målsättningar, men syftar övergripande till att stärka de aktörer som arbetar inom svensk beredskap. Försvarsmakten, MSB, länsstyrelser och flertalet andra myndigheter genomför löpande övningar, både för att stärka förmågan att agera inom internationella (fredsbevarande och andra) insatser och med fokus på försvaret av Sverige.

Svenska Röda Korset ser stora brister i att det mer ofta än inte saknas målsättningar, tydliga övningsmoment och konkreta inspel med syfte att öva agerande utifrån den humanitära rätten. Det är inte heller något som tydligt inkluderas i den uppföljning ("after action review-moment", utvärderingar etc.) som genomförs efter övningar och där utvecklingsmöjligheter och åtgärder som behöver tas vidare identifieras.

Trots uttalade ambitioner om att jämställdhets- och barnperspektiv ska beaktas i totalförsvarsplaneringen och tydliga målsättningar att dessa aspekter även ska inkluderas i övningar⁵⁰ har Svenska Röda Korset inte kunnat identifiera hur detta har omsatts i de övningar som har genomförts de senaste åren (annat än vid något enstaka tillfälle). Exempelvis saknas övningsmoment som illustrerar skillnader i konsekvenser för kvinnor och män, eller hur barnperspektiv bör beaktas, inklusive barnomsorg och krisstöd till barn vid de övningar som genomförs.

Ofta finns det även bredare brister, inklusive avsaknad av övningsmoment som ger möjlighet att utbilda och träna deltagarna i hur man bör förhålla sig till civilbefolkningen, exempelvis om Sverige utsätts för ett väpnat angrepp. Här ser Svenska Röda Korset behov av att stärka exempelvis hur militära styrkor övar hur de ska förhålla sig till och interagera med civilbefolkningen i Sverige inom ramen för genomförandet av försvarsoperationer.

Sammanfattningsvis ser Svenska Röda Korset följande utmaningar:

- Kunskaperna om krigets lagar behöver stärkas hos samtliga aktörer inom totalförsvaret. Utbildning i den internationella humanitära rätten har länge varit nedprioriterad i Sverige. Då totalförsvarets olika aktörer behöver förhålla sig till reglerna i den internationella humanitära rätten, finns behov av stärkt utbildning i dessa regler.
- Det finns i dagsläget inte någon övergripande bild av hur många som utbildas eller hur kunskapsläget ser ut vad gäller krigets lagar.
- I de övningar som genomförs inom totalförsvaret saknas ofta praktiska moment rörande hur krigets lagar ska efterlevas.
- Givet vikten av att Sverige kan leva upp till sina åtaganden är det en brist att det inte finns folkrättsliga rådgivare inom fler myndigheter.



November 2021, Revinge. Totalförsvarsövning med deltagande från bland annat Försvarsmakten, polisen och MSB. Från Svenska Röda Korset deltog kristödjare, förstahjälpare och insatsledare för att öva samverkan med andra aktörer inom totalförsvaret. Foto: Peter Hodgson

REKOMMENDATIONER

- › Regeringen bör ta initiativ till en bedömning av kunskapsläget rörande krigets lagar inom totalförsvaret. Utifrån vad en sådan bedömning visar bör utbildningssatsningar på såväl grundläggande som specialiserad nivå tas fram, som tydliggör kunskapskrav och målgrupper på olika nivåer och delar av totalförsvaret.
- › MSB och Försvarsmakten bör ta fram en gemensam vägledning rörande hur krigets lagar ska inkluderas i samtliga övningar som genomförs, såväl inom det civila och militära försvaret respektive, som gemensamt vid totalförsvartsövningar.
- › MSB och länsstyrelserna bör säkerställa stärkt utbildning och kompetensutveckling för rollen som folkrättslig rådgivare.
- › Regeringen bör undersöka om rollen som folkrättslig rådgivare bör finnas vid fler myndigheter, exempelvis vid samtliga sektorsansvariga beredskapsmyndigheter.

3. Skydd av civilbefolkningen

”Att skydda civilbefolkningen vid ett väpnat angrepp ... bidrar till att upprätthålla befolkningens försvarsvilja och motståndskraft och till att möjliggöra att totalförsvarsviktig verksamhet i övrigt kan upprätthållas. Ett befolkningsskydd möjliggör civilbefolkningens överlevnad.”⁵¹

Om Sverige skulle utsättas för ett väpnat angrepp måste civilbefolkningen kunna erbjudas skydd. Detta kan tillhandahållas genom skyddsrum och andra typer av fysiskt skydd, genom att planera för humanitärt stöd och genom att säkerställa att krigets lagar följs. Det är även relevant att påtala den skyldighet som det militära försvaret har att säkerställa att stridigheter inte drabbar civila som en del av hur skyddet av civilbefolkningen genomförs.

Sedan lagen (1994:1720) om civilt försvar upphörde att gälla år 2006 har Sverige inte haft någon enhetlig lagstiftning för verksamheten ”befolkningsskydd i krig”.⁵² En statlig utredning presenterade under slutet av 2022 sina rekommendationer,

men inte heller här föreslås en sammanhållen struktur för hur befolkningsskydd i krig ska förstås i ett modernt, svenskt sammanhang.⁵³

Med andra ord saknas svar på frågor kring hur civilbefolkningen ska skyddas i enlighet med den humanitära rätten, vilka delverksamheter som bör ingå och planeras för i en sådan skyddsstruktur, hur skyddet kan erbjudas på ett icke-diskriminerande sätt och hur ansvarsförhållandena ser ut. Svenska Röda Korset har vid flera tidigare tillfällen framhållit att Sverige behöver en tydlig struktur för hur civilbefolkningen ska skyddas om det blir krig. En plan som förhåller sig till den humanitära rättens krav men också människors olika förutsättningar och behov.⁵⁴

FAKTA:

SKYDD AV CIVILBEFOLKNINGEN ENLIGT KRIGETS LAGAR

I den humanitära rätten ges en definition av den verksamhet som bör bedrivas för att skydda civilbefolkningen mot konsekvenserna av en väpnad konflikt. De uppgifter som ingår beskrivs i det första tilläggsprotokollet till Genèvekonventionerna (TP I) och benämns där som *civilt försvar*.

Observera att detta begrepp alltså har en annan innebörd än det som i Sverige numera beskrivs som ”det civila försvaret” och som avser all civil verksamhet inom totalförsvaret. ”Civilt försvar” utifrån hur det beskrivs i TP I kan i Sverige generellt sägas motsvara det arbete som bedrivs avseende *befolkningsskydd* å ena sidan och *räddningstjänst under höjd beredskap* å andra sidan.

I TP I avser civilt försvar 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.⁵⁵ En uttömmande lista ges över de uppgifter som inkluderas, till exempel: varning, utrymning, tillhandahållande och iordningställande av skyddsrum, brandsläckning, räddning och sjukvård, inbegripet första hjälpen och religiöst stöd.

Civilt försvar, dvs. de organisationer som utför de uppgifter som listas i TP I, har ett särskilt skydd i den humanitära rätten, något som utgör en viktig förutsättning för skyddet av civilbefolkningen.

”Sverige behöver en tydlig struktur för hur civilbefolkningen ska skyddas i krig – som förhåller sig till den humanitära rättens krav men också människors olika förutsättningar och behov.”

Vilka är ”civilbefolkningen”?

Den internationella humanitära rätten tydliggör att civila personer och civilbefolkningen i stort inte får attackeras och måste skyddas. Men hur ser civilbefolkningen ut i Sverige och vilka behov kan komma att behöva tillgodoses?

I dagsläget bor ca 10,5 miljoner människor i Sverige, fördelade på 4,8 miljoner hushåll. 2023 var ca 57 procent av befolkningen mellan 20 och 64 år och i arbetsför ålder. De övriga 43 procenten utgörs av barn och unga under 20 år samt av äldre över 65 år. Det vanligaste hushållet består av en ensamstående person utan barn.⁵⁶

Majoriteten av Sveriges befolkning är bosatt i någon av de största tätorterna. Av landets totala befolkning år 2020 var 64 procent, fler än 6,6 miljoner personer, bosatta i en tätort med minst 10 000 invånare.⁵⁷ (Här finns det dock anledning att påtala att det ofta finns risk för ett ”urbant tolkningsföretade” när vi diskuterar befolkningens livsbetingelser, det vill säga att vi ofta utgår från hur den del av befolkningen som bor i städer har det.⁵⁸ Se även faktarutan nedan för hur resonemang rörande olika typer av geografiska områden tenderar att se ut.) Ca 2,8 miljoner personer, 27 procent av befolkningen, är antingen födda utomlands eller födda i Sverige med två utrikes födda föräldrar.⁵⁹

Ungefär 16 procent av Sveriges befolkning i åldern 16 år eller äldre tillhör gruppen personer med funktionsnedsättning.⁶⁰

SVERIGE HAR DE SENASTE ÅREN sett ökande ekonomiska skillnader mellan olika delar av befolkningen. Enligt Statistiska centralbyrån (SCB) kan 14,7 procent av befolkningen beskrivas ha låg ekonomisk standard. Andelen av befolkningen med *varaktigt* låg ekonomisk standard har också stigit och ligger på nio procent.⁶¹ År 2020 hade 183 000 barn i Sve-

rige låg inkomststandard, vilket motsvarar 8,5 procent av alla barn i landet. Bland barn med utländsk bakgrund hade 23 procent, vilket är nästan ett av fyra barn, låg inkomststandard år 2020. Bland barn med svensk bakgrund levde samtidigt 4 procent med låg inkomststandard.⁶² Denna utveckling har återaktualiserat en diskussion om ökande fattigdom i Sverige.⁶³ Sverige präglas alltmer av ojämlika ekonomiska förutsättningar och stora variationer i möjligheten att utöva egenmakt.⁶⁴

FLERA CIVILSAMHÄLLESORGANISATIONER har också larmat om att den ekonomiska utsattheten ökar och att fler människor har allt svårare att få sina grundläggande humanitära behov tillgodosedda. Under 2022 kom signaler från många av Svenska Röda Korsets lokalföreningar om att stigande matpriser och ökande levnadskostnader, såsom höjda hyror och elpriser, försvårar för människor i ekonomisk utsatthet. Numera bedriver Svenska Röda Korset verksamhet för att möta grundläggande humanitära behov och ekonomisk utsatthet på över 140 orter i Sverige. Det är nära fyra gånger så många som år 2020. Människor som söker hjälp har behov av stöd inom ett ökat antal områden, men främst handlar det om mat, kläder, transporter, tak över huvudet och personlig hygien. Extra utsatta är exempelvis papperslösa, hemlösa och personer med missbruksproblematik och/eller psykisk ohälsa och som därför har svårt att tillgodogöra sig samhällets stöd. Alltmer söker även personer från grupper som tidigare inte behövt det stöd: barnfamiljer, ensamstående föräldrar och pensionärer.⁶⁵

Beskrivningen som ges ovan syftar inte till att vara heltäckande, men bör ses som en illustration av några av de faktorer som kräver hänsyn. När planering genomförs för att säkerställa skydd för civilbefolkningen, men också när vi planerar för



15 juni 2023, Kherson, Ukraina. Distribution av nödhjälp till civilbefolkningen. Bilden visar utdelning av sängkläder till personer som har evakuerats från byn Inhulets. Foto: Ukrainska Röda Korset.

”Att förbättra analysen av hur civilbefolkningen ser ut, och vilka behov och förmågor som finns, är viktigt för att kunna säkerställa att rätt typ av hjälp och skydd kan tillhandahållas.”

hur allmänheten ska kunna delta och bidra till beredskapsansträngningar behöver denna bild vara utgångspunkten.

DE SENASTE ÅREN har regering och myndigheter tydliggjort att alla privatpersoner ska vara beredda att klara sig själva under en inledande tidsperiod vid en allvarlig kris. Svenska Röda Korset har tidigare pekat på brister i antagandet att den enskilde har möjlighet att ta hand om sig själv och sina närstående i en krissituation – och beskrivit att denna förmåga skiljer sig mellan olika delar av befolkningen.⁶⁶

Som exempel bör även påtalas att det, trots de ambitioner som MSB och Försvarsmakten uttrycker i sin gemensamma handlingsplan för totalförsvarets utveckling rörande vikten av ett

barnperspektiv⁶⁷, ofta saknas just beskrivning och analys rörande hur barn påverkas och inkluderas i totalförvarsplaneringen.⁶⁸

Att förbättra analysen av hur civilbefolkningen ser ut, och vilka behov och förmågor som finns, är viktigt för att kunna säkerställa att rätt typ av hjälp och skydd kan tillhandahållas. Men det är även centralt utifrån Försvarsmaktens behov. I en operativ forskningsstudie utförd för Försvarsmakten konstateras att det behövs en bättre analys av “humanterrängen” i Sverige, dvs. omständigheterna och sammanhanget som befolkningen befinner sig i. Detta eftersom dessa omständigheter också påverkar förutsättningarna för de militära operationer som Försvarsmakten vid ett angrepp behöver kunna bedriva för att försvara Sverige.⁶⁹

VAD SKA VI FÖRBEREDA OSS PÅ?

En väpnad konflikt i Sverige skulle med stor sannolikhet främst utspela sig i de större städerna, Stockholm och Göteborg, och exempelvis i norra Norrland och på Gotland.⁷⁰ Andra delar av Sverige kan behöva vara beredda på att ta emot människor som flyr eller evakueras från dessa områden (eller närliggande länder). Som beskrivs ovan bor en stor majoritet av landets befolkning i större tätorter.

Flera utredningar visar att det finns en tydlig tendens att människor som bor i städer har sämre egen beredskap för att hantera störningar och kriser.⁷¹ Dels har man ofta mindre bostäder och därmed sämre möjlighet att ha egna lager av exempelvis mat. Dels gör den omedelbara tillgång till varor och tjänster som finns i städer det "onödigt" för befolkningen där att lagerhålla förnödenheter. Bakom den omedelbara tillgången finns dock komplexa logistikkedjor som är beroende av att flera ingående delar fungerar samtidigt, vilket gör dem sårbara. Slutar en del av verksamheten fungera blir konsekvenserna snabbt kännbara för människor i städer.⁷²

Krigföring i de större svenska städerna skulle med stor sannolikhet leda till omfattande civila skador, men även till storskalig evakuering och flykt, vilket skulle leda till stor påfrestning även för mindre orter och landsbygden. Förmågan att hantera sådana större befolkningsrörelser skulle även påverka Försvarmaktens förmåga att försvara landet.⁷³

De strider som skulle uppstå vid försvaret av Sverige skulle leda till stora risker även för civila, såväl direkta som indirekta. Exempelvis kan vi vänta oss att risken för sexuellt våld kommer att öka, vid avspärningar och "checkpoints", i hemmet och vid frihetsberövanden.⁷⁴

Erfarenheter från Ukraina och andra pågående konflikter visar på behovet av utbildning inom första hjälpen, och andra livräddande kunskaper, för att omhänderta skador hos civila.

Ukrainska Röda Korset genomför bland annat utbildning av allmänheten inom första hjälpen och psykologisk första hjälpen, men även utbildning inom "war risks", inklusive kunskap om minor, oexploderad ammunition och hemmagjorda bomber (så kallade IED, *improvised explosive devices*). Denna typ av vapen leder till stort antal skadade och döda, särskilt givet att stora delar av befolkningen befinner sig på flykt inom landet och att stridigheterna drabbat exempelvis städer hårt.⁷⁵

I Ukraina har Röda Korset även sett ett behov av att stärka sin "search and rescue"-kapacitet. Under 2022 ledde Ukrainska Röda Korset majoriteten av evakueringskonvojer av civila ut från drabbade städer, och evakuerade nära 300 000 människor från delar av landet som var under rysk kontroll.⁷⁶

Viktigt är även att utbilda räddningstjänstpersonal och andra blåljusaktörers personal i exempelvis första hjälpen. Inom detta område bedriver ICRC verksamhet för att stärka den ukrainska räddningstjänsten och har bland annat utbildat personal i elva städer längs frontlinjen i Ukraina.⁷⁷



24 juni 2023, Kherson, Ukraina. Evakuering av personer inlagda på sjukhus efter förstörelsen av Kachovkadammen.
Foto: Ukrainska Röda Korset.

Ett system för skydd av civilbefolkningen

I dagsläget saknas tydlighet rörande vad verksamheten ”skydd av civilbefolkningen” inbegriper i ett modernt svenskt sammanhang. Som nämns ovan har Sverige inte haft någon sammanhållen lagstiftning för verksamheten ”befolkningsskydd i krig” sedan 2006. Det innebär bland annat att det saknas en författningsreglerad definition av begreppet befolkningsskydd, samt att det är oklart vilka ”komponenter” som kan sägas ingå i denna verksamhet.⁷⁸

Det bör vidare konstateras att det inte finns en vedertagen begreppslig förståelse av verksamheten. Flera begrepp används, såväl ”befolkningsskydd” som ”skydd av civilbefolkningen” och ”skydd för civilbefolkningen”, utan tydlighet rörande hur de förhåller sig till varandra och bör förstås. I vissa sammanhang används de som synonyma, i andra såsom betecknades olika nivåer i ett system för hur civilbefolkningen ska skyddas.⁷⁹

BEGREPPET ”BEFOLKNINGSSKYDD” kan som beskrivs ovan hänföras till det humanitärrättsliga begreppet ”civilförsvaret” och är det som tidigare har använts i Sverige. ”Befolkningsskydd” förekommer också på flera håll i svensk författning, exempelvis i Lag (2003:778) om skydd mot olyckor.⁸⁰ Det finns även kopplingar till denna verksamhet i Lag (2006:545) om skyddsrum och Förordning (2006:638) om skyddsrum. Det fastslås bland annat även i MSB:s instruktion att ”Myndigheten

”Grunden för hur stater ska säkerställa att civila skyddas i händelse av väpnad konflikt finns i krigets lagar.”

ska se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom *befolkningsskyddet*.⁸¹ Samtidigt benämns den beredskapssektor som etablerades 1 oktober 2022 ”Räddningstjänst och *skydd av civilbefolkningen*.”⁸²

För det första finns det alltså ett behov att reda klarhet i det rent begreppsliga: hur ska verksamheten benämnas. För det andra finns det behov av att tydligt fastslå ett övergripande syfte och mål för verksamheten skydd av civilbefolkningen i händelse av höjd beredskap, att tydliggöra vilka åtgärder som ingår samt vilka aktörer som har ansvar för planeringen och genomförandet.

För det tredje ser Svenska Röda Korset att det finns anledning att tydliggöra förhållandet mellan det humanitärrättsliga begreppet *civilförsvaret* och begreppet *befolkningsskydd* (eller det begrepp som ses som ”sammanhållande” för hur Sverige önskar beskriva denna verksamhet).

Detta eftersom grunden för hur stater ska säkerställa att civila skyddas i händelse av väpnad konflikt finns i krigets lagar. I krigets lagar finns till exempel regler om vilket skydd olika personalkategorier har och hur byggnader och personal får utmärkas med civilförsvarsymbolen.

”De risker som pågående strider innebär för civila förstärks när människor måste fly eller evakueras och är särskilt påtagliga för människor med funktionsnedsättningar, äldre och barn.”

UTMANINGEN ÄR bland annat att begreppet *befolkningsskydd* inte rakt av motsvarar det humanitärrättsliga begreppet *civilförsvaret*. Befolkningsskydd kan sägas omfatta *några* av de uppgifter som strikt utgör civilförsvaret enligt Genèvekonventionernas första tilläggsprotokoll (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.⁸³

Att klargöra vilka verksamheter inom ramen för befolkningsskyddet som utgör civilförsvaret (enligt definitionen i TP I) är bland annat viktigt för att tydliggöra vilka personalkategorier ingår i verksamheten, och som därmed har ett särskilt skydd inom den humanitära rätten.

DEN OTYDLIGHET SOM i dagsläget präglar området försvårar sammantaget viktiga bedömningar av vilka verksamheter, personal, byggnader med mera i Sverige som omfattas av de humanitärrättsliga bestämmelserna om civilförsvaret, vilket är av vikt att ha klarhet i för frågor om utmärkning och säkerställandet av den humanitära rättens särskilda skydd för civilförsvaret.

Svenska Röda Korset ser därför stor vikt att ett sammanhållet system för skydd av civilbefolkningen utarbetas, det vill säga en struktur avseende verksamheter som ska bedrivas, vilka aktörer som är ansvariga för de olika verksamhetsområdena, och hur arbetet ska bemannas och genomföras.

Ansvarsförhållanden och förutsättningar

Skyddet av civilbefolkningen behöver alltså ”konceptualiseras” på övergripande nivå. Samtidigt måste de aktörer som har roller och ansvar inom denna verksamhet ges förutsättningar och ramar för att kunna genomföra de åtgärder som är nödvändiga.

Sverige har i dagsläget drygt 64 000 skyddsrum i Sverige med plats för cirka 7 miljoner individer,

något som i en internationell jämförelse är ett unikt stort bestånd.⁸⁴ Dessa existerande skyddsrum är dock i stort varierande skick, och den tillsyn och kontroll som gjorts har visat på flera brister i beståndet, även om bedömningen är att merparten av de existerande skyddsrummen ger ett tillräckligt fysiskt skydd vid ett angrepp. Vidare har inga nya skyddsrum konstruerats sedan början av 2000-talet (med undantag för ett antal ersättningsskyddsrum).⁸⁵

DET KAN KONSTATERAS, bland annat utifrån de ansvarsförhållanden som beskrivs i lagen och tillhörande förordning om skyddsrum, att skyddet av civilbefolkningen redan i dagsläget är, och fortsatt kommer att vara, ett starkt decentraliserat system.⁸⁶ Bland annat åligger det den enskilde fastighetsägaren där skyddsrum är placerade att underhålla skyddsrummet och den utrustning som hör till skyddsrummet. Regeringen har aviserat satsningar för upprustning och modernisering av skyddsrumsbeståndet⁸⁷, men bedömningen är att det finns stort behov av ytterligare ekonomiska medel för att stärka arbetet, särskilt riktat gentemot kommunerna.⁸⁸

Tillgången till exempelvis skyddsrum

Det är vidare inte tydligt hur tillgången till skyddsrum, andra typer av skyddande infrastruktur och andra skyddande åtgärder ser ut, eller vilka principer som bör styra tillgången. Sverige har ett stort antal skyddsrum som, trots att de finns med på MSB:s offentliga skyddsrumskarta och alltså benämns som allmänna skyddsrum, de facto inte är allmänt tillgängliga eller som är lokaliserade olämpligt utifrån tillgänglighetsaspekter. Exempelvis finns flera skyddsrum i skyddsobjekt, på Sevesoanläggningar, i avspärrade hamnområden och på fånganstalter. Även skyddsrum på sjukhus bör delvis ses som begränsat tillgängliga, givet att de vid nyttjande snabbt kommer att fyllas av patienter, personal och besökare, och alltså inte kan ses som allmänt ”disponibla”.⁸⁹ Även här finns behov av tydlighet rörande vilka krav som kan stäl-

las från övergripande nivå, och vilka förväntningar på exempelvis tillgänglighet och anpassning som befolkningen kan förvänta sig. Detta kräver även en inriktning av vilka åtgärder som är prioriterade.

Utrymning, evakuering och internflyktingar

En väpnad konflikt kan komma att leda till storskaliga befolkningsrörelser inom landet. Dessa kan ta sig uttryck som organiserade utrymningar, eller som spontana evakueringar. Människor kan komma att befinna sig i rörelse inom landet, och tillfälliga boplatser upprättas, såväl organiserat som spontant. Storskaliga evakueringar av civila är en av de mest komplexa insatser som kan genomföras, och trots att de vanligen genomförs för att förflytta människor *bort* från områden där fientligheter äger rum eller där andra allvarliga risker präglar området, innebär en evakuering i sig stora faror och osäkerhetsmoment för de som förflyttas.⁹⁰

De risker som pågående strider innebär för civila förstärks när människor måste fly eller evakueras och är särskilt påtagliga för människor med funktionsnedsättningar, äldre och barn, särskilt eftersom människor generellt behöver flytta längre

avstånd för att nå säkerhet, vid uppsamlingsplatser eller områden för exempelvis inkvartering. Längre förflyttning innebär bland annat även större risk att hamna i områden där stridigheter pågår, att behöva passera kontrollpunkter och andra faror. Civila som behöver lämna sina hem har ofta begränsad information om vart de ska åka och hur, och begränsade kommunikationsmedel för att söka denna information. Att fly medför en ökad risk för att familjer splittras och förlorad kontakt med anhöriga.⁹¹

I dagsläget finns endast i begränsad omfattning planering och utpekade ansvar för hur storskalig utrymning ska genomföras vid höjd beredskap. Vidare saknas en konkret planering och utpekat ansvar för hantering av interna flyktingströmmar i Sverige.⁹² Här finns stort utrymme för att tydliggöra ansvar och roller. Utöver en roll för exempelvis MSB, länsstyrelserna och polisen bör exempelvis även regionernas ansvar tydligare bör ses över, utifrån det ansvar som finns för regional kollektivtrafik (regionala kollektivtrafikmyndigheter, genom regioner eller kommunalförbund). Det finns också behov av tydligare styrning *vad* aktörerna ska åstadkomma, dvs. tydlighet rörande hur åtgärder bör prioriteras och inriktas.

FAKTA:

ATT BEGRÄNSA LIDANDE VID STRID I STÄDER

De senaste årtiondenas konflikter kännetecknas alltmer av att väpnad strid genomförs i stadsområden – och av den stora omfattningen av civil skada som följer av sådana typer av stridigheter. ICRC har publicerat flera vägledningar rörande hur stridande kan minska civil skada vid militära operationer.

Handboken *Reducing Civilian Harm in Urban Warfare: A Commander's Handbook* belyser de aspekter av krigets lagar som är särskilt relevanta under stridigheter i stadsområden, och ger konkreta exempel rörande hur civila skador kan undvikas.⁹³ Handboken är särskilt inriktad mot målgruppen militära befälhavare på brigad- och bataljonsnivå, men är användbar även för civila aktörer. Den innehåller bland annat delar om utbildning och övning, samt planering och genomförande av militär verksamhet. Den erbjuder också specifik vägledning om operationer som kan komma att utföras av civila aktörer, såsom planering och genomförande av evakueringar och säkerhetscreening av enskilda och grupper.

Nyligen har ICRC även släppt rapporten *War in Cities: Preventing and Addressing the Humanitarian Consequences for Civilians*. I rapporten analyseras humanitära konsekvenser av väpnad strid i stadsmiljö, och ett flertal rekommendationer ges rörande hur skyddet kan förbättras för civila.⁹⁴



Maj 2022. I hamnen i Nynäshamn anländer båten från Gdansk i Polen sex dagar i veckan. Varje dag finns Röda Korsets volontärer på plats för att ta emot människor som flytt kriget i Ukraina, för att dela ut förnödenheter och hygienprodukter och sprida information samt bistå med medmänskligt stöd. Foto: Marie Sparréus.

Mötesplatser, trygghetspunkter och civilsamhällets roll

En ytterligare komponent i ett bredare system för skydd av civilbefolkningen som behöver tydliggöras är vilken roll kommunala trygghetspunkter och andra typer av mötesplatser kan spela. Denna typ av lokaler kan inte erbjuda ett direkt *fysiskt* skydd vid anfall, men kan erbjuda möjligheten för allmänheten att samlas, ta del av information eller som uppsamlingsplatser inför en utrymning eller vid inkvartering.⁹⁵ Trygghetspunkter och andra mötesplatser kan även erbjuda information och möjlighet för människor att engagera sig och delta i frivilliga insatser som behöver utföras.

Det är viktigt att i den vidare utvecklingen av trygghetspunkter som del av skyddet av civilbefolkningen noggrant analysera de säkerhetsaspekter som behöver beaktas, bland annat givet att trygghetspunkter vanligtvis inte är placerade i lokaler som är byggda för att erbjuda ett fysiskt skydd mot exempelvis stötvåg, splitter och joniserande strålning.

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 utspisning, utdelning av kläder, kristöd etc.). Vid Svenska Röda Korsets arbete under Covid-19-pandemin konstaterades att hälsofrämjande insatser

för särskilt utsatta grupper och särskilt viktiga mötesplatser i högre grad bör ses som samhällskritisk verksamhet under en kris. Viss lokal verksamhet, exempelvis medborgarkontor, bibliotek eller annan service, ska ses som samhällskritisk och därmed kunna upprätthållas i en utdragen kris.⁹⁶

Som nämns i MSB:s handbok för kommunal krisberedskap kan kommunen utifrån sitt geografiska områdesansvar samverka med den lokala rödakorskretsen rörande hur mötesplatser kan komplettera kommunens trygghetspunkter.⁹⁷

Givet det mandat som nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningar har under väpnad konflikt bör Svenska Röda Korset tydligare inkluderas i sektorns arbete och i den planering och de aktiviteter som genomförs för uppbyggnaden av verksamheten.

Planering inom beredskapssektorn Räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen

För att stärka arbetet inom denna verksamhet och söka åtgärda några av de utmaningar som nämns ovan finns det behov av att bredda det arbete som bedrivs inom beredskapssektorn räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen, där MSB är sektorsansvarig myndighet.

Här finns bland annat även behov av samordning med beredskapssektorn för livsmedelsförsörjning och dricksvatten, då verksamhet inom denna sektor kommer att vara av kritisk vikt för skyddet av civilbefolkningen.

”Sverige saknar ett övergripande system för skydd av civilbefolkningen.”

Såväl rörande den konkreta planeringen inom beredskapssektorn som brett inom verksamheten skydd av civilbefolkningen ser Svenska Röda Korset behov av stärkt samverkan med civilsamhället. I stora delar av landet bedrivs daglig verksamhet av frivilligorganisationer, sociala företag och andra som kommer vara av direkt relevans för att säkerställa att civila ges det skydd och stöd de behöver vid höjd beredskap. Bland annat utifrån den översiktliga bild som ges ovan avseende hur Sveriges befolkning ser ut, kommer civilsamhället att ha en nyckelroll såväl i att nå ut till behövande, som att informera om hur behoven ser ut och hur stöd kan levereras.

Här är det centralt att civilsamhället även inkluderas i de analyser och lägesbilder som tas fram inom sektorn för skydd av civilbefolkningen. Det är i dagsläget dock oklart om perspektivet skydd av civilbefolkningen alls finns med i de lägesbildsformat som tagits fram för att möjliggöra för informationsdelning och samverkan mellan myndigheter och andra aktörer vid höjd beredskap.

Sammanfattningsvis ser Svenska Röda Korset följande utmaningar:

- Sverige saknar ett övergripande system för skydd av civilbefolkningen. Det finns ingen sammanhållen lagstiftning eller tydlig beskrivning av hur detta arbete ska planeras för eller bedrivas, och det saknas en sammanhängande beskrivning av ansvar och roller inom ramen för denna verksamhet.
- Grunden för hur stater ska säkerställa att civila skyddas i händelse av väpnad konflikt finns i krigets lagar. I krigets lagar finns till exempel regler om vilket skydd olika personalkategorier har, hur byggnader och personal får utmärkas med civilförsvarsymbolen etc. Det är inte tydligt hur dessa regler bör omsättas i Sverige.

REKOMMENDATIONER

- › Regeringen och MSB bör etablera ett övergripande system för planering och genomförande av verksamheten skydd av civilbefolkningen, inklusive säkerställa författningsmässiga förutsättningar för verksamheten. Detta bör bland annat ge en definition av ”skydd av civilbefolkningen”, en beskrivning av de åtgärder och roller som ingår, samt vilka ansvarsförhållanden som finns inom verksamheten.
- › Regeringen och MSB bör, givet det mandat som nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningar har under väpnad konflikt, säkerställa att Svenska Röda Korset tydligare inkluderas i sektorns arbete och i den planering och de aktiviteter som genomförs för uppbyggnaden av verksamheten skydd av civilbefolkningen.

4. Förmåga att bedriva hälso- och sjukvård

”Hälsa, vård och omsorg behöver fungera i hela hotskalan och har en stor betydelse för totalförsvarets förmåga, inklusive det civila försvarets stöd till Försvarsmakten. En trovärdig krigssjukvård är trygghetsskapande vilket stärker försvarsvilja och psykologisk motivation bland befolkningen och inom militärt försvar.”⁹⁸

I dagsläget är det inte tydligt hur Sverige ska kunna säkerställa att verksamhet inom hälsa, vård och omsorg kan bedrivas i händelse av väpnad konflikt.⁹⁹

Socialstyrelsen konstaterade 2021 att ”[d]en beredskap för stora skadeutfall som bland andra de svenska akutsjukhusen tidigare hade, finns inte längre kvar. Regionerna har inte bedrivit en systematisk planering eller vidtagit särskilda förberedelser inför höjd beredskap sedan 1990-talet.”¹⁰⁰ Det saknas, fastslog man då, ”ett sammanhängande koncept som talar om vem som ska göra vad, tillsammans med hur saker och ting ska hänga ihop.”¹⁰¹ Läkaren och officeraren Peter Galos påpekar i en artikel att det i dagsläget saknas ett övergripande ”system” för sjukvårdskedjan i krig. Han lyfter fram att: ”Ingen plan finns för hur det förväntat stora antal sårade skall omhändertas, transporteras eller behandlas.”¹⁰²

DE SENASTE ÅREN har flera initiativ och åtgärder tagits, men grundläggande utmaningar kvarstår. I princip all svensk sjukvård är i dagsläget civil och utförs under kommuners och regioners ansvar, även i krigstid. Försvarsmaktens sjukvårdsförmåga är idag begränsad, med fokus inom att kunna genomföra viss livräddande vård av skadade i fält.¹⁰³ Detta innebär att den civila sjukvården kommer att behöva tillgodose både militära och civila sjukvårdsbehov vid höjd beredskap och då ytterst i krig. Försvarsmakten är således beroende av den civila sjukvårdsorganisationen för vårdbehov hos sin personal, något som innebär en risk för konkurrens mellan militära och civila behov av sjukvård.¹⁰⁴

Men, som har påtalats under lång tid har regioner och kommuner utmaningar med att klara av sjukvårdsuppdraget även i fredstid.¹⁰⁵ Det finns brister i tillgången till vård, det saknas vårdplatser

på akutsjukhus, det råder brist på sjuksköterskor, läkare med specialistkompetens och barnmorskor, äldreomsorgen är på flera håll otillräcklig, och den katastrofmedicinska beredskapen är på många håll mycket låg.

”I princip all svensk sjukvård är i dagsläget civil, även i krigstid. Eftersom Försvarsmaktens sjukvårdsförmåga är begränsad och beroende av den civila sjukvården, finns det risk för konkurrens mellan militära och civila sjukvårdsbehov.”



I oktober 2023 genomfördes övningen NUSAM, för att öva samverkan inom sök- och räddningsinsatser, prehospitala sjukvårdsinsatser och hantering av explosiva hot vid en masskadehändelse under höjd beredskap. Under övningen deltog representanter från sjukvården, Försvarsmakten, polisen, räddningstjänst och Svenska Röda Korset. Foto: Peter Hodgson

VAD SKA VI FÖRBEREDA OSS PÅ?

Väpnade konflikter innebär att människor skadas och dödas. Försvarsberedningen har konstaterat att en krigssituation som pågår under ett antal veckor och på flera platser i landet kan uppskattas leda till ca 20 000–30 000 döda och skadade.¹⁰⁶

Ofta uppkommer skador som det inte finns vana av att hantera, vilket anstränger sjukvårdssystemet. Försörjningskedjor och pågående hälsoinitiativ, såsom vaccinationsprogram, påverkas och störs. Väpnade konflikter har även en indirekt påverkan på hälsan för de som lever i drabbade områden, och studier visar på ökad dödlighet i samtliga åldersgrupper, även de som inte direkt drabbas av strider. Detta på grund av ökad risk för sjukdomar, mödra- och spädbarnsdödlighet, samt icke-krigsrelaterade skador.¹⁰⁷

Bland militär personal dominerar skador till följd av penetrerande projektiler, splitter, stöt- och tryckvågor samt brännskador. I Ukraina beskriver rapporter att över 70% av de ukrainska offren har uppstått som ett resultat av artilleribeskjutning. Sådana anfall tenderar leda till stora skadeutfall, dvs. att ett större antal soldater drabbas samt orsaka skador på flera kroppsdelar och organ samtidigt.¹⁰⁸

Socialstyrelsen beskriver i en rapport att behovet av sjukvård vid väpnad konflikt kan förväntas öka kraftigt. Samtidigt, konstaterar man, kan tillgången till vissa förnödenheter, såsom läkemedel och förbrukningsmateriel, minska till följd av import- och logistikhinder.¹⁰⁹ Detta kan även ses i Ukraina, där det finns stora utmaningar inom transport av tiotusentals skadade soldater, och där upp emot 60% av de skadade soldaterna transporteras via tåg.¹¹⁰ Som Försvarsmakten har påtalat behöver en planering upprättas för att ”omhänderta eller transportera civila skadade i en stridszon”. Behoven inkluderar såväl transportresurser som akutmedicinsk förmåga.¹¹¹

Trots ett uttryckligt skydd för civila inom krigets lagar har de senaste årens konflikter inneburit att det största antalet offer i krig är civila. Dessa dödsfall orsakas exempelvis av avsaknad av fungerade hälso- och sjukvård och brist på vatten och mat. Andelen avlidna på grund av sådana indirekta orsaker varierar mellan 30–90 procent av totalt antal dödade.¹¹²

De skador som kan antas förekomma inom den civila befolkningen kan beskrivas som kross- och brännskador samt multipla skador.¹¹³ Vidare finns det också stora skillnader i distributionen av skador mellan kvinnor, barn och män. Kvinnor och barn har historiskt varit mer utsatta för explosionsskador och skador orsakade av kemiska vapen medan män framför allt dödade av finkalibrig eld.¹¹⁴ Konflikter såsom i Ukraina leder ofta även till stora psykosociala problem bland befolkningen och bidrar till försämrad mental hälsa.¹¹⁵

Att hantera denna typ av skador ställer stora krav på sjukvården – och på den personal som har att omhänderta och vårda såväl militära som civila skadade. I syfte att minska etisk stress hos personal inom sjukvården understryker Röda Korset vikten stöd till personalens psykiska hälsa. Erfarenheter från Ukraina men också från Röda Korsets arbete i kriser och konflikter världen över visar hur personal som har jobbat med traumavård (i många fall under lång tid och i vissa fall dygnet runt) påverkas starkt av detta, och att det finns ett behov av planering för stöd till personalens psykiska hälsa.¹¹⁶

”Det är anmärkningsvärt att utredningar och pågående arbete rörande utvecklingen av hälso- och sjukvårdens roll inom totalförsvaret helt saknar resonemang om den humanitära rättens tillämplighet.”

Tidigare genomförda utredningar

Svenska Röda Korset har tidigare konstaterat att det är anmärkningsvärt att utredningar och pågående arbete rörande utvecklingen av hälso- och sjukvårdens roll inom totalförsvaret helt saknar resonemang om den humanitära rättens tillämplighet på området eller Sveriges åtaganden enligt denna rätt.¹¹⁷ Den humanitära rätten måste beaktas i en översyn av hälso- och sjukvårdens beredskap då reglerna innebär folkrättsliga förpliktelser som Sverige behöver förhålla sig till i händelse av väpnad konflikt. Det är därför olyckligt att exempelvis den större utredning som genomfördes under 2020–2022 inte har tagit avstamp i dessa.

De folkrättsliga reglerna är direkt relevanta för flera frågor inom sektorn hälsa, vård och omsorg, exempelvis vad gäller sjukvårdens säkerhet i en cyberkontext, utformningen av vårdens prioriteringsprinciper, och säkerställande av tillträde för humanitär hjälp.

DEN HUMANITÄRA RÄTTEN innehåller även regler om att sjukvården ska utmärkas med skydds- emblem, enligt svensk lag det röda korset, för att



Oktober 2023, övning NUSAM. Catarina Eek ger en uppdatering till sina förstahjälpen-kollegor vid fältsjukhuset under MSB:s övning på Revingehed. Foto: Peter Hodgson.

uppmärksamma de krigförande parterna på att sjukvården åtnjuter ett rättsligt skydd och inte får attackeras. Svenska Röda Korset noterar dock att utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap helt saknar skrivelser om utmärkning av hälso- och sjukvård med skyddsemblemet.

Sjukvårdspersonal behöver ha kunskap i reglerna för att förstå hur dessa hör ihop med hälso- och sjukvårdens roll och beredskap. Att säkerställa kunskap i reglerna, att skapa förutsättningar för att de ska respekteras samt att verka för att stärka dessa, behöver vara del av arbetet med hälso- och sjukvårdens beredskap, då respekten för reglerna har konsekvenser för hur hälso- och sjukvården kan komma att påverkas under en väpnad konflikt.

Hot mot sjukvården vid väpnade konflikter

Dokumentation från ett stort antal väpnade konflikter visar att det ofta förekommer missbruk av medicinska anläggningar av beväpnade aktörer. Exempel inkluderar stridande grupper som stationerat sig framför sjukhus, genomför beskjutning och andra typer av militära operationer från sjukvårdsanläggningar eller förvarar vapen i sjukvårdsinrättningar.¹¹⁸

Denna typ av agerande kan leda till att en medicinsk anläggning förlorar sitt skydd under den humanitära rätten, vilket kan utsätta anläggningen, dess patienter och dess personal för risker. I många av de sammanhang ICRC har undersökt resulterade sådant agerande i att sjukhus och kliniker stängdes, skadades eller förstördes på grund av militära operationer hade utförts från dem eller i närheten. Vikten av att beakta den humanitära rätten i både lagstiftning och planering av beredskap av hälso- och sjukvård har betonats i Röda Korsets mångåriga arbete för skydd av sjukvården i väpnade konflikter och andra kriser.¹¹⁹ Svenska Röda Korset ser vikt av att detta arbete stärks inom den pågående totalförvarsplaneringen.

SKYDD AV HÄLSO- OCH SJUKVÅRD

Den humanitära rätten ställer upp tydliga och omfattande regler för hur sjukvård är skyddad under väpnade konflikter. Reglerna finns främst i första och andra Genèvekonventionen, i tilläggsprotokoll I och II, men även tredje och fjärde Genèvekonventionen och tilläggsprotokoll III innehåller relevanta regler. Stora delar av förpliktelserna utgör också sedvanerätt som binder alla stater och ibland även icke-statliga aktörer.¹²⁰

Sjukvårdspersonal, sårade och sjuka personer ska alltid respekteras och skyddas. Att de måste respekteras innebär att de inte får attackeras, dödas eller utsättas för grym eller omänsklig behandling. Parterna till en konflikt måste vidare göra allt som är möjligt för att söka efter sårade och ta hand om dem.

Vid sidan av att de krigförande parterna aktivt måste skydda sjukvårdspersonal, får sjukvårdspersonal inte hindras i att utföra sitt medicinska uppdrag och ska ges tillträde till områden där behov finns. De får inte heller tvingas att utföra handlingar som strider mot medicinsk etik eller att avstå från att utföra handlingar som krävs enligt medicinsk etik. Det finns också ett förbud mot att straffa sjukvårdspersonal för att ha utfört sjukvårdsuppgifter i enlighet med medicinsk etik. Även sjukvårdsenheter och sjuktransporter som uteslutande används för sjukvårdsändamål måste alltid respekteras och skyddas.

I rapporten *Protecting healthcare: Guidance for the Armed Forces* ges vägledning hur skyddet för hälso- och sjukvårdens personal, patienter, fordon och infrastruktur ska upprätthållas.¹²¹

Vägledningen utgår ifrån det projekt som genomfördes av Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen (med finansiering från Sverige) om skydd av sjukvård vid väpnade konflikter och ger förslag på åtgärder som väpnade styrkor kan vidta för att skydda vårdpersonal och för att begränsa effekterna av väpnade konflikter på tillgång till och leverans av sjukvårdstjänster. Den berör frågor som rör utbildning, planering, operativ beredskap och genomförandet av militära operationer.

Bland annat betonas vikten av uppföranderegler för militär personal vid sjukvårdsinrättningar och skadeplatser och behovet av tydliga regler för hur militär personal ska vara klädda, skyddade och beväpnade i samverkan med civil sjukvård och vid sjukvårdsinrättningar.

Sjukvårdens säkerhet i kris och krig

De senaste åren har flera initiativ tagits för att återuppta det arbete som under senare delen av 1900-talet bedrevs för att stärka säkerheten inom sjukvården, inklusive återupprättande av investeringsprogrammet Sjukvårdens säkerhet i kris och krig (SSIK).¹²²

SSIK-programmet har som fokus att driftsäkra sjukhusfastigheter, för att säkerställa att hälso- och

sjukvård ska kunna bedrivas även vid höjd beredskap. När programmet nu ska återupptas är det viktigt att arbetet breddas, från att enbart omfatta sjukhusfastigheter där det bedrivs slutenvård.

Sjukvårdens säkerhet är en bredare fråga än endast själva byggnadernas robusthet. I arbetet med SSIK har Svenska Röda Korset framfört att det behövs ett större beaktande utifrån sjukvårdens skydd enligt den humanitära rätten. Detta eftersom

”Sverige saknar i nuläget kapacitet att genomföra mer omfattande katastrofmedicinska insatser.”

sjukvårdens säkerhet även påverkas av faktorer såsom byggnaders lokalisering (ex. utifrån närhet till militära mål), deras utmärkning med skyddssymbolen det röda korset, samt hur byggnaderna används (för att undvika att de riskerar att förlora sitt skydd) och att undvika sammanblandning med objekt som används för militära ändamål. Vidare är det inte enbart sjukvårdsinstallationer som behöver skyddas, utan även personal och patienter, vilket kräver åtgärder utöver enbart robusthetsåtgärder för de byggnader där vården bedrivs.

GENERELLT KAN KONSTATERAS att det inte finns en tydlig planering, eller uttryckliga processer och rutiner, för hur sjukhus och andra inrättningar ska utmärkas med skyddssymbolen, det röda korset.

Det finns slutligen anledning att se över vilken kunskap som personal inom sjukvården behöver ha rörande den humanitära rättens skydd för sjukvården, och andra relevanta aspekter av hur sjukvården bör skyddas i händelse av väpnad konflikt. Här finns exempelvis behov av satsningar inom utbildning och övning i hur man hanterar säkerhetsrisker.

Brist på planering för prioritering mellan civila och militära sjukvårdsbehov

Som betonas ovan är Försvarsmakten beroende av den civila sjukvården. Socialstyrelsen har nyligen tagit fram ett kunskapsstöd för hur prioriteringar ska kunna genomföras inom vården i händelse av större fredstida kriser eller vid väpnad konflikt.¹²³ Här saknas dock perspektivet hur avvägningar ska göras när vårdbehov finns såväl hos civila, bland skadade stridande personal (dvs. från Försvarsmakten och stridande personal från länder som Sverige har bjudit in och erhållit stöd ifrån) – och hos stridande trupp från ”motståndaren.”

Skyldigheten att vårda även sårade från en svensk motpart är tydlig inom den humanitära rätten. Det är dock ett perspektiv som lyser med sin frånvaro i planeringsdokument, riktlinjer och övningar. Det kan antas att många av de skadade

soldater från en svensk motståndare som kommer behöva ges vård redan är i svenskt våld, som krigsfångar. Då blir även frågan hur militär personal bör uppträda vid civila sjukvårdsinrättningar relevant att tydliggöra.

ÄVEN ANNAN militär nödvändighet kan kräva att väpnad Försvarsmaktspersonal ges tillträde till anläggningar där vårdverksamhet utförs. Sådana insatser kan handla om att genomföra förhör av patienter, vårdpersonal eller besökare, att exempelvis söka igenom personliga tillhörigheter, eller genomföra frihetsberövanden.

Åtgärder som dessa kan störa den verksamhet som bedrivs på sjukvårdsinrättningar och bör enbart genomföras i undantagsfall, och efter en bedömning av balansen mellan förväntade militära fördelar och påverkan utifrån humanitära konsekvenser.¹²⁴

Brist på katastrofmedicinsk kompetens

Med katastrofmedicinsk beredskap avses en beredskap att bedriva hälso- och sjukvård i syfte att minimera följderna vid en allvarlig händelse, det vill säga en skadehändelse som är så omfattande eller allvarlig att resurserna måste organiseras, ledas och användas på särskilt sätt.¹²⁵

Sverige saknar i nuläget kapacitet att genomföra mer omfattande katastrofmedicinska insatser, vilket har lett till uppdrag att stärka denna förmåga.¹²⁶ En utmaning är även att det saknas en samlad bild av hur mycket katastrofmedicin som ingår i utbildningarna till läkare och sjuksköterska i Sverige. Det råder dock samstämmighet, såväl hos Socialstyrelsen, från regeringen och bland läkar- och sjuksköterskestudenter, att kunskaperna i katastrofmedicin i svensk sjukvård är otillräckliga.¹²⁷

Socialstyrelsen har konstaterat att det i dagsläget saknas kompetenskrav för en stor del av den yrkesverksamma personalen med ansvar för Sveriges katastrofmedicinska beredskap, och det bland annat finns behov av en tydligt definierad utbildningsin-

sats för all vårdpersonal som bör inkluderas i den *grundutbildning* som ges för olika personalkategorier. Det finns även behov av *vidareutbildning* inom katastrofmedicin för vissa specialismråden.¹²⁸

Det finns vidare ett behov av en nationellt enhetlig organisation, metodik och terminologi, något som inte i tillräcklig utsträckning finns i dagsläget. Detta eftersom katastrofmedicinska insatser ofta kräver samverkan över både regionala och kommunala gränser, och eftersom sjukvårdspersonal har en hög rörlighet mellan anställningar.¹²⁹

Möjlighet att ta emot resursförstärkningar inom sjukvården

Slutligen finns det i dagsläget inte en tydlig bild av om och hur Sverige planerar att kunna ta emot sjukvårdspersonal från andra länder, och exempelvis internationella humanitära organisationer såsom ICRC och Läkare utan gränser, vid en väpnad kon-

flikt på svenskt territorium. Den reglering som finns på området lämnar få möjligheter till undantag och flexibilitet, exempelvis för utländska certifieringar. (Se även nästkommande avsnitt, om möjlighet att ta emot stöd från internationella partners.)

Det är vidare inte tydligt vilken möjlighet som finns för civilsamhällesaktörer som exempelvis bedriver verksamhet inom första hjälpen att bistå, för att underlätta för sjukvårdspersonal. Här ser Svenska Röda Korset behov av en bred översyn av de föreskrifter som styr vad som räknas som sjukvård samt exempelvis vilka första hjälpenåtgärder en aktör kan erbjuda under höjd beredskap utan att betraktas som vårdgivare. Frågan om vad som krävs för att personal ska klassificeras som hälso- och sjukvårdspersonal enligt svensk lagstiftning kräver också beaktande av relevanta humanitärättsliga regler.

FAKTA:

MENTAL OHÄLSA OCH TILLGÅNG TILL KRISSTÖD

Väpnade konflikter resulterar inte enbart i dödsfall och fysiska skador, utan även i stort psykiskt lidande. När samhällen drabbas av stridigheter leder det ofta till stress och osäkerhet. För stora delar av befolkningen leder väpnade konflikter till förlust av familjemedlemmar och vänner, försämrade försörjningsförmåga, ökad oförutsägbarhet och i vissa fall att man behöver fly från sin hemort eller sitt land. Väpnade konflikter innebär ofta även allvarliga kränkningar av den mänskliga värdigheten, inklusive sexuellt och könsbaserat våld, tortyr och andra former av misshandel.¹³⁰

Detta leder till stor påverkan på människors psykiska hälsa och kan resultera i långvariga trauman, som fortlever även när konflikten är över. Enligt WHO lider en av fem personer (22%) som upplever krig eller andra konflikter av psykisk ohälsa.¹³¹ I den pågående konflikten i Ukraina konstaterade det ukrainska hälsoministeriet redan hösten 2022 att över 15 miljoner människor kan behöva psykosocialt stöd på grund av den väpnade konflikten, och att minst tre miljoner människor kan komma att behöva medicinsk behandling på grund av psykisk ohälsa.¹³² Dessa siffror stämmer väl överens med den erfarenhet som finns inom Rödakors- och rödahalvmånerörelsen.

Röda Korset har länge arbetat med att integrera mental psykisk hälsa och psykosocialt stöd (MHPSS) i sina krisinsatser, med syfte att arbeta med stöd inom psykisk hälsa för individers och samhällen som har drabbats av konflikter och andra humanitära kriser. Detta görs såväl genom hälsofrämjande och förebyggande insatser, som bedrivs med särskilt utbildade frivilliga. Vidare finns det ofta behov av psykologisk och specialiserad behandling, som tillhandahålls av behandlare. I Sverige bedriver Svenska Röda Korset bland annat ett antal behandlingscenter för krigsskadade och torterade och har även särskild kompetens inom MHPSS och stöd till personer som påverkats av allvarliga händelser.

Sammanfattningsvis ser Svenska Röda Korset följande utmaningar:

- Det är oklart om det finns en tillräcklig planering för att kunna hantera masskadeutfall, som inkluderar såväl civila som Sveriges och motståndarsidans kombattanter.
- Det finns ett stort behov att stärka utbildningsinsatser inom katastrofmedicin vid exempelvis läkar- och sjuksköterskeutbildningar runt om i landet.
- Processer och rutiner för hur sjukhus och andra inrättningar ska utmärkas med skyddssymbolen, det röda korset, finns i dagsläget inte.
- Det är inte tydligt vilka rutiner som finns rörande försvarsmaktspersonalns närvaro och uppträdande vid sjukvårdsinrättningar, för att inte dessas status som skyddade objekt ska riskeras.
- Det finns ett stort behov av övningar inom sektorn, exempelvis för att tydliggöra prioriteringsprinciper och praktiska moment med större skadeutfall.



Röda Korsets hemvärnssjukvårdare deltar i luftskyddsövningar i Uppsala december 1942.

REKOMMENDATIONER

- › Socialstyrelsen bör ta fram övergripande riktlinjer rörande vilken katastrofmedicinsk beredskap Sverige ska ha, inklusive tydliggöranden rörande vilken utbildning som bör bedrivas inom ramen för exempelvis läkar- och sjuksköterskeutbildningarna.
- › Socialstyrelsen bör utreda vilka hinder och möjligheter som finns för att utländsk civil sjukvårdspersonal ska kunna behandla patienter i Sverige (exempelvis inom ramen för internationella stödinsatser vid en allvarlig händelse i Sverige, inklusive vid höjd beredskap).
- › Försvarsmakten, Socialstyrelsen och regionerna bör stärka övningsverksamheten inom sektorn hälsa, vård och omsorg, exempelvis för att tydliggöra samverkan rörande prioriteringsprinciper och praktiska moment med större skadeutfall.
- › Socialstyrelsen bör bredda arbetet för att stärka sjukvårdens säkerhet, bland annat för att tydligare inkludera sjukvårdens skydd enligt krigets lagar, inklusive tydligare rutiner för hur utmärkning med skyddssymbolen det röda korset ska genomföras, och utbildningsinsatser rörande dessa regler för personal inom sjukvården.

5. Humanitär nödhjälp till civilbefolkningen – hur ska Sverige ta emot och distribuera stöd?

”Kriget i Ukraina visar hur snabbt ett modernt samhälle kan bli beroende av stöd från andra länder och internationella hjälporganisationer, även för att tillgodose helt basala mänskliga behov. Det svenska systemet för att möjliggöra mottagande av ett sådant stöd på ett samordnat sätt är dock ännu outvecklat.”¹³³

För att Sverige i händelse av höjd beredskap ska kunna förse befolkningen med de varor och tjänster som krävs för att upprätthålla liv och hälsa, och i ett vidare perspektiv för att upprätthålla samhällsviktiga funktioner, krävs en förmåga till försörjningsberedskap.¹³⁴

Detta kräver såväl en inhemsk kapacitet inom produktion och distribution av förnödenheter, som en förmåga att ta emot stöd från internationella partners.

FAKTA:

HUMANITÄR NÖDHJÄLP

Enligt krigets lagar har opartiska humanitära organisationer rätt att erbjuda sig att bidra med och genomföra humanitära insatser, speciellt när den krigsdrabbade befolkningens behov inte tillgodoses.¹³⁵

Parternas samtycke behövs, men de får inte vägra tillträde hur som helst. Om befolkningens behov inte tillgodoses måste det finnas giltiga skäl för att vägra.

När en insats godkänns av konflikten parter och en överenskommelse har nåtts om hur den humanitära insatsen ska genomföras måste parterna och andra stater som inte deltar i konflikten godkänna och underlätta snabbt genomförande av insatserna.

Parterna i konflikten måste också säkerställa att opartisk humanitär personal kan utföra sina uppgifter. Humanitär personal och material som används i det humanitära arbetet, måste respekteras och skyddas.¹³⁶ Både den humanitära personalen och det humanitära uppdraget i sig är alltså skyddat.

Sveriges förmåga att försörja befolkningen

I en rapport till regeringen från 2020 konstaterar tre myndigheter med ansvar inom svensk livsmedelsförsörjning gemensamt att Sverige skulle ha svårt att försörja befolkningen med säker mat och säkert vatten vid höjd beredskap eller krig.¹³⁷ Det finns i dagsläget exempelvis ingen beredskapslagring av livsmedel eller insatsvaror inom dricksvatten-

eller livsmedelskedjan inklusive primärproduktion. Myndigheterna konstateras att vatten i kranen är en ”gränssättande förutsättning” för ett fungerande samhälle och att ett stort behov därför är att kunna upprätthålla produktion och distribution av dricksvatten i normala mängder så långt som möjligt.

Att säkerställa vatten- och livsmedelsförsörjning till samhället som helhet är ett komplext arbete, och myndigheterna bedriver verksamhet i flera



13 april 2022, Chernivtsi, Ukraina. Ukrainska Röda Korset distribuerar grundläggande förnödenheter, såsom hygienartiklar och mat, till internflyktingar från de östra delarna av landet. Foto: Danska Röda Korset.

spår för att stärka såväl robusthet i infrastruktur och exempelvis leveransprocesser. Tillgången till dricksvatten är enbart en del av detta, men är som konstateras ovan det fundament som övrig försörjning är beroende av.

Utmaningen är bland annat att det inte finns tillräckliga befintliga förmågor till nödvattenförsörjning vid mycket omfattande störningar i stora städer eller storstadsområden. Bland annat kommer det vara svårt att tillgå tillräckligt antal större tankbilar och tankar, som behövs för att köra ut vatten till nödvattenplatser.¹³⁸

Det finns i dagsläget inte heller någon lagstiftning eller annan reglering rörande hur dricksvatten ska prioriteras. Under höjd beredskap kan regeringen fatta beslut om fullmaktslagar, men inte heller de säger vem som kan prioritera dricksvatten eller hur det ska prioriteras.¹³⁹

Det finns vidare inga krav på ”vattenberedskap” hos de ansvariga aktörerna (VA-huvudmännen), vilket Livsmedelsverket har efterlyst.

Under de senaste åren har flera åtgärder identifierats för att stärka tillgången till dricksvatten, inklusive stora infrastruktursatsningar för att stärka uthålligheten i de kommunala vattenverken och ledningsnäten, att det behövs krav på kontinuitetsplanering hos samtliga dricksvattenproducenter och krav på att samtliga vattentäkter ska ha ett skyddsområde. Bland annat behövs även stärkt planering och logistik kring dricksvattenförsörjning och nödvattenförsörjning, inklusive inköp och utplacering

av mobila vattenverk med stor kapacitet.¹⁴⁰

I Livsmedelsverkets förslag till arbetsplan för stärkt dricksvattenförsörjningen under höjd beredskap föreslås även en förstärkning av den nationella resursen för nödvattenförsörjning, bl.a. för att öka antalet nödvattencontainrar, inköp av större tankar samt inköp in mobila reservvattenverk.¹⁴¹

En förmåga att ta emot stöd

De senaste åren har frågan om världlandsstöd aktualiserats, dvs. hur Sverige ska kunna möjliggöra för att ta emot (främst) militärt stöd från andra länder. Situationen i Ukraina visar tydligt att totalförsvarsplaneringen också behöver förbereda Sverige på exempelvis internationella humanitära aktörers närvaro i landet vid en konflikt.¹⁴² I en sådan situation kommer ICRC och andra humanitära organisationer sannolikt att etablera närvaro i Sverige. Detta är något som Svenska Röda Korset har noterat i flera tidigare sammanhang, att Sverige behöver bättre planering för hur humanitära organisationer såsom ICRC ska kunna verka på svenskt territorium vid höjd beredskap.¹⁴³

Totalförsvarets forskningsinstitut (FOI) har konstaterat att det är ett komplext åtagande att vara mottagare av internationellt stöd, bland annat eftersom det finns en mängd utmaningar när det gäller lagar och regler, statusavtal, antal humanitära organisationer, dessas status på svensk mark, och samordning mellan ett stort antal aktörer, där många kan vara nya för Sverige.¹⁴⁴

”Sverige behöver bättre planering för hur humanitära organisationer såsom ICRC ska kunna verka på svenskt territorium vid höjd beredskap.”

VAD SKA VI FÖRBEREDA OSS PÅ?

Situationen i Ukraina visar tydligt hur även ett modernt samhälle i händelse av krig tvingas hantera brist på resurser, hur institutioner och aktörer ansträngs och konsekvenserna av storskalig förstörelse av kritisk infrastruktur.¹⁴⁵

Om och när internationellt stöd erbjuds till Sverige kommer utmaningar rörande vilken standard och kvalitet de varor och tjänster som ska tas in i landet och distribueras måste uppfylla. I många konflikter finns exempel på när gränsövergångar blockeras av mat, kläder, hygienartiklar och annat som utländska organisationer och privatpersoner har samlat in och vill leverera till den drabbade befolkningen.¹⁴⁶

Det finns även utmaningar inom civilbefolkningens engagemang och frivilligas roll. Som nämns nedan har ofta civilsamhället, och särskilt Rödakors- och rödahalvmånerörelsen, en roll i de logistikkedjor som krävs för distribution av nödhjälp till civila, särskilt inom den del av leveransen som avser ”the last mile”, dvs. från lokala distributionshubbar ut till lokalsamhällen (inklusive i ockuperade områden).

I många väpnade konflikter ser vi stora utmaningar avseende koordinering mellan humanitära aktörer vad gäller logistik. Erfarenheter från en stor mängd insatser har lett till upprättandet av strukturer för hur denna samordning ska gå till, något som även Sverige har behov av att säkerställa en planering för, då det är väntat att en väpnad konflikt i Sverige skulle innebära närvaro från flera delar av Rödakorsrörelsen på svensk mark.¹⁴⁷

I många större kriser ser vi hur människor vill bidra och så kallat spontant engagemang uppstår. FOI konstaterar i ett scenariounderlag att det under inledningen av Rysslands anfall mot Ukraina i februari 2022 fanns ett stort engagemang från just spontanfrivilliga och det inledningsvis såg ut som att dessa hade större förmåga att förmedla humanitär hjälp än de etablerade institutionerna.¹⁴⁸

Spontanfrivilliga och olika spontana nätverksinitiativ agerar dock utanför institutionella ramverk och är exempelvis beredda att ta större risker än etablerade organisationer (något som också kan leda till fler skador och dödsfall). De har sällan samma resurser som etablerade aktörer och såväl i Sverige som internationellt ser vi hur det ofta är en utmaning att upprätthålla spontana initiativ över tid.

Behov av samordning mellan militära och civila aktörer

Möjligheten för opartiska humanitära organisationer att få tillgång till och bistå människor som har drabbats av stridigheter kan avsevärt minska civila skador. I flera konflikter finns dock exempel på att sådana organisationer nekats tillträde av parterna i en konflikt. Dessa hinder har kommit i många former, från förseningar i utfärdande av tillstånd och nekande av tillträde på grund av militär nödvändighet, till betungande byråkrati och brist på säkerhetsgarantier för humanitär personal.¹⁴⁹

Det kan i vissa fall också vara så att leverans av humanitär nödhjälp är beroende av militära logistikförmågor.¹⁵⁰ Även detta kräver noggrann samordning mellan civila myndigheter och aktörer och de militära. Det är dock centralt att det finns en struktur för hur användning av exempelvis militära resurser i sådana logistikoperationer ska gå till, samt tydlighet rörande hur en tydlig åtskillnad mellan humanitära aktörer och militär kan upprätthållas.

Civilsamhället utgör den sista länken i försörjningskedjan

Ofta betonas näringslivets centrala roll i arbetet för en robust försörjningsberedskap.¹⁵¹ Erfarenheter från internationella insatser vid naturkatastrofer och konflikter visar dock att det ofta är det lokala civilsamhället, och särskilt nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningar, som är den sista länken i försörjningskedjan till medborgarna. Försörjningsberedskap är alltså inte enbart en fråga mellan det offentliga och företag, eller mellan näringslivsaktörer ("B2B"), utan handlar i stor utsträckning om hur försörjningen kommer allmänheten till del.

DEN UTREDNINGEN om försörjningsberedskap som slutrapporterades under hösten 2023 ger en översikt av åtgärder som behöver kunna tas för att stärka Sveriges försörjning i händelse av väpnad konflikt.¹⁵² Ingenstans förs dock resonemang rörande hur förnödenheter ska distribueras till civilbefolkningen.

Denna typ av planering, för "the last mile", dvs. att operativt och konkret få ut förnödenheter till befolkningen, är ofta en utmaning och kräver tydlig samordning och utpekat ansvar. Insatsen inom ut-

delning av matkassar till personer i riskgrupp under Covid-19-pandemin är exempel på denna typ av roll i Sverige.¹⁵³

UTIFRÅN DETTA ÄR DET centralt att säkerställa en operativ planering för distribution av förnödenheter. Bland annat saknas en nedbrytning av hur distributionen ska genomföras rent operativt, dvs. hur vi ser vi till att människor får information om var nödvatten och andra förnödenheter finns, hur den konkreta utdelningen av förnödenheter ska organiseras (utifrån geografi, kösystem etc.), vilket stöd de personer som köar behöver (behövs exempelvis vatten delas ut till de som väntar, om det är en varm sommardag? Behövs skugga, viloplåtar etc?) Ska utdelning ske enligt en "först-till-kvarn-princip" – eller ska särskilt utsatta grupper prioriteras? Finns det behov av säkerhetslösningar för utdelningsplatser? Och så vidare.

SVENSKA RÖDA KORSET ser stort behov av en mer detaljerad planering för denna typ av verksamhet, där civilsamhällets roll tydligt behöver inkluderas. Utifrån flera fredstida kriser ser vi att frivilliga kan spela en viktig roll exempelvis för att bidra i fler delar av försörjningssystemet. På kommunal nivå kan exempelvis Frivilliga resursgrupper (FRG) ha en viktig roll – men dessa finns inte i alla kommuner. Svenska Röda Korset kan ofta bidra, såväl med organiserade frivilliga som genom att samordna spontanfrivilliga, men det finns behov av lösningar som inkluderar en större bredd av det civila samhället.

Som redogörs för ovan finns det även behov av mer utförliga behovsbedömningar. Det handlar både om att bredda de risk- och sårbarhetsanalyser (RSA) som offentliga aktörer enligt lag utför saknar viktiga perspektiv – främst kopplat till sociala risker – men också att säkerställa att vi genomför bedömningar direkt efter kriser skett, så att vi får en bättre bild vilka grupper och delar av samhället som drabbas, och vilket stöd de behöver.¹⁵⁴



17 oktober 2022, Ukraina. Kiev och många större städer drabbades hårt av missilangrepp under hösten 2022. Ukrainska Röda Korset arbetar hårt för att bistå den drabbade civilbefolkningen. Foto: Ukrainska Röda Korset.

FAKTA:

INTERNATIONAL DISASTER RESPONSE LAW

Redan 2007 tog Internationella rödakorsfederationen (IFRC) fram riktlinjer för hur nationella juridiska förutsättningar kan upprättas i syfte att förbereda för mottagande av internationell hjälp, bland annat för att undanröja onödig byråkrati och för att säkerställa samordning mellan internationella aktörer.¹⁵⁵

Då konstaterades att eftersom de flesta länder inte har särskilda lagar för att underlätta och reglera internationell hjälp behövs stöd inom detta område. IFRC har därför tagit fram vägledningar som ska stödja i några av de vanliga utmaningar som finns inom denna typ av verksamhet. Några av de områden som omfattas är hur byråkratiska hinder, såsom inom tullklarering av hjälpvaror och utrustning, kan röjas. Sådana hinder leder ofta till restriktioner och förseningar av visum och tillstånd för humanitär personal, inklusive av utländska yrkeskvalifikationer för specialiserad personal (särskilt medicinsk sådan). Riktlinjerna lyfter även vikten av samordning mellan internationella aktörer.

De senaste åren har det skett stor utveckling inom detta rättsområde, som på engelska hänvisas till som *International disaster response law (IDRL)*. För närvarande pågår bland annat ett arbete inom FN-systemet med syfte att utveckla ett internationellt fördrag om hur humanitär nödhjälp ska kunna erbjudas vid större naturkatastrofer och andra framtida kriser.¹⁵⁶

”Internationella erfarenheter visar att det ofta är det lokala civilsamhället, och särskilt nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningar, som är den sista länken i försörjningskedjan till medborgarna.”



2020, Nagorno-Karabach. Minröjning inför upphämtning av kropparna från döda soldater. Foto: Pascal Hundt.

Sammanfattningsvis ser Svenska Röda Korset följande utmaningar:

- Det saknas en planering för att möjliggöra för humanitär verksamhet och stöd till Sverige, och otydlighet rörande vilka skyldigheter och ansvar som finns.
- Inom ramen för detta behövs bland annat en tydligare bild rörande vilka organisationer som kan komma att verka på svensk mark, och vilka uppdrag de kan förväntas utföra. Skillnaderna mellan verksamhet som genomförs av ickestatliga aktörer och exempelvis Internationella rödakors- och rödahalvmånere rörelsen jämfört med stöd till civil verksamhet som kan begäras eller komma via Nato och EU behöver klargöras.

REKOMMENDATIONER

- MSB och andra relevanta aktörer behöver ta fram en planering och en ansvarsstruktur för hur stöd från internationella humanitära aktörer ska omhändertas. Detta kan möjligen även innebära att omsätta rekommendationer från IFRC:s IDRL-riktlinjer, inklusive att säkerställa att relevant lagstiftning tas fram.
- MSB, Livsmedelsverket och andra ansvariga myndigheter behöver vidare även säkerställa praktiskt och operativt genomförande av distributionskedjan av humanitärt nödbistånd till civilbefolkningen, inklusive att förtydliga vilken roll aktörer såsom Svenska Röda Korset kan bistå med.

6. Slutsatser och rekommendationer

Denna rapport beskriver utmaningar inom totalförsvaret utifrån fyra övergripande teman:

1. **Den internationella humanitära rätten som utgångspunkt**
2. **Skydd av civilbefolkningen**
3. **Förmåga att bedriva sjukvård**
4. **Humanitär nödhjälp till civilbefolkningen.**

Dessa områden är i hög grad överlappande, och bör förstås som beroende av varandra. Att säkerställa att de människor som riskeras att drabbas vid ett väpnat angrepp skyddas och kan erbjudas stöd måste ses som ett sammanhållet system av åtgärder, något som genomförandet av de rekommendationer denna rapport beskriver skulle bidra till.

Nedan ges en sammanställning av rapportens rekommendationer. Sammantaget handlar de dock om fyra centrala områden som behöver stärkas:

- Förbättrade underlag rörande befolkningen och dess behov
- Utbildning och uppföljning av kunskap, såväl inom exempelvis krigets lagar som inom katastrofmedicin
- En breddad aktörsbild, dvs. ökad inkludering rörande vilka typer av organisationer och aktörer som bör bidra till detta arbete, och
- Förbättrad inkludering av krigets lagar och humanitära perspektiv i planeringen och genomförandet av övningar.

Februari 2023, Al Beidin-området, Aleppo. Tusentals dog och stora delar av befolkningen drabbades av jordbävningen i sydöstra Turkiet, nära syriska gränsen, under morgonen 6 februari. Syriska Röda Halvmånen bistod bland annat med mobila sjukvårdsteam, men även med utdelning av mat och andra nödartiklar, upprättande av läger och annat stöd. Foto: Olav A. Saltbones, Norska Röda Korset.



REKOMMENDATIONER

1. Regeringen bör ta initiativ till en bedömning av kunskapsläget rörande krigets lagar inom totalförsvaret. Utifrån vad en sådan bedömning visar bör utbildningssatsningar på såväl grundläggande som specialiserad nivå tas fram, som tydliggör kunskapskrav och målgrupper på olika nivåer och delar av totalförsvaret.
2. MSB och Försvarsmakten bör ta fram en gemensam vägledning rörande hur krigets lagar ska inkluderas i samtliga övningar som genomförs, såväl inom det civila och militära försvaret respektive, som gemensamt vid totalförsvarsövningar.
3. MSB och länsstyrelserna bör säkerställa stärkt utbildning och kompetensutveckling för rollen som folkrättslig rådgivare.
4. Regeringen bör undersöka om rollen som folkrättslig rådgivare bör finnas vid fler myndigheter, exempelvis vid samtliga sektorsansvariga beredskapsmyndigheter.
5. Regeringen och MSB bör etablera ett övergripande system för planering och genomförande av verksamheten skydd av civilbefolkningen, inklusive säkerställa författningsmässiga förutsättningar för verksamheten. Detta bör bland annat ge en definition av "skydd av civilbefolkningen", en beskrivning av de åtgärder och roller som ingår, samt vilka ansvarsförhållanden som finns inom verksamheten.
6. Regeringen och MSB bör, givet det mandat som nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningar har under väpnad konflikt, säkerställa att Svenska Röda Korset tydligare inkluderas i sektorns arbete och i den planering och de aktiviteter som genomförs för uppbyggnaden av verksamheten skydd av civilbefolkningen.
7. Socialstyrelsen bör ta fram övergripande riktlinjer rörande vilken katastrofmedicinsk beredskap Sverige ska ha, inklusive tydliggöranden rörande vilken utbildning som bör bedrivas inom ramen för exempelvis läkar- och sjuksköterskeutbildningarna.
8. Socialstyrelsen bör utreda vilka hinder och möjligheter som finns för att utländsk civil sjukvårdspersonal ska kunna behandla patienter i Sverige (exempelvis inom ramen för internationella stödinsatser vid en allvarlig händelse i Sverige, inklusive vid höjd beredskap).
9. Försvarsmakten, Socialstyrelsen och regionerna bör stärka övningsverksamheten inom sektorn hälsa, vård och omsorg, exempelvis för att tydliggöra samverkan rörande prioriteringsprinciper och praktiska moment med större skadeutfall.

10. Socialstyrelsen bör bredda arbetet för att stärka sjukvårdens säkerhet, bland annat för att tydligare inkludera sjukvårdens skydd enligt krigets lagar, inklusive tydligare rutiner för hur utmärkning med skyddssymbolen det röda korset ska genomföras, och utbildningsinsatser rörande dessa regler för personal inom sjukvården.
11. MSB och andra relevanta aktörer behöver ta fram en planering och en ansvarsstruktur för hur stöd från internationella humanitära aktörer ska omhändertas. Detta kan möjligen även innebära att omsätta rekommendationer från IFRC:s IDRL-riktlinjer, inklusive att säkerställa att relevant lagstiftning tas fram.
12. MSB, Livsmedelsverket och andra ansvariga myndigheter behöver vidare även säkerställa praktiskt och operativt genomförande av distributionskedjan av humanitärt nödbistånd till civilbefolkningen, inklusive att förtydliga vilken roll aktörer såsom Svenska Röda Korset kan bistå med.

Slutnoter

- ¹ [Handlingskraft: handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025](#), MSB och Försvarsmakten, augusti 2021, sid. 4
- ² [Människan i krisen – ett humanitärt perspektiv på Sveriges krisberedskapssystem](#), Svenska Röda Korset, 2021
- ³ Se exempelvis [War in Cities: Preventing and Addressing the Humanitarian Consequences for Civilians](#), ICRC, maj 2023
- ⁴ Se exempelvis [Report on the EU guidelines on promoting compliance with international humanitarian law](#), Council of the European Union, juli 2023, och Cordula Droege, [Armed conflict in Ukraine: a recap of basic IHL rules](#), ICRC, 17 mars 2022.
- ⁵ [Handlingskraft: handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025](#), MSB och Försvarsmakten, augusti 2021, sid. 20
- ⁶ För ett referat från detta tillfälle, se [Rundabordssamtal: Humanitära utmaningar inom totalförsvaret](#), Folk och försvar, 19 december 2023
- ⁷ Se exempelvis [Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement](#), Article 3.
- ⁸ Se [Svenska Röda Korsets stadgar](#), § 1. Svenska Röda Korsets kursivering.
- ⁹ Svenska Röda Korsets stadgar, § 9.
- ¹⁰ Observera att Sverige inte har en särskild rödakorslag, något som förekommer i flera andra länder. Svenska Röda Korsets stödjande roll har dock bekräftats av regeringen i ett beslut 29 maj 2008 och Svenska Röda Korsets särskilda ställning har bland annat även bekräftats i propositionen inför den emblemlag som kom 2014. Se [Skydd för kännetecken i den internationella humanitära rätten \(prop. 2013/14:129\)](#), exempelvis sid. 24.
- ¹¹ Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet. I förordningen tydliggörs två särskilda uppdrag för Svenska Röda Korset, utöver den generella beskrivningen av vad en FFO ska utföra: att stödja totalförsvarets sjukvård och att bidra till civilbefolkningens skydd i krig. SRK är den enda FFO som har tillägg utöver det som anges för samtliga organisationer.
- ¹² Förordning (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar m.m. rörande krigsfångar och andra skyddade personer
- ¹³ Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)
- ¹⁴ Lag (2014:812) om skydd för kännetecken i den internationella humanitära rätten
- ¹⁵ [Information om den humanitära rätten](#), Totalförsvarets folkrättsråd, juni 2017
- ¹⁶ För en övergripande sammanfattning av den internationella humanitära rättens regler, se [Information om den humanitära rätten](#), Totalförsvarets folkrättsråd, juni 2017
- ¹⁷ För en sammanställning av sedvanerättsliga regler, se [Internationell humanitär sedvanerätt – svensk översättning av Internationella rödakorskommitténs \(ICRC\) 161 sedvanerättsregler](#), ICRC, 2011.

Den svenska utredning som genomfördes 2011 konstaterade i sitt betänkande att "allt tyder på att svensk hållning i de frågor som [ICRC:s sedvanerättsstudie] behandlar i allt väsentligt står i samklang med de bedömningar som gjorts i studien även om svensk praxis är mer allmänt hållen än studien." ([Folkrätt i väpnad konflikt – svensk tolkning och tillämpning](#) (SOU 2010:72), sid. 482)

ICRC har även en databas som löpande publicerar information om staters praxis inom området internationell humanitär rätt, ICRC Database, [Customary IHL, Practice by country](#). Även Svenska Röda Korset sammanställer varje år en rapport över svensk praxis på området, som såväl redogör för ställningstaganden som domar. Se exempelvis [Svenska Röda Korsets årsbok i internationell humanitär rätt för 2022](#), maj 2023
- ¹⁸ Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025, sid. 87 (Svenska Röda Korsets kursivering).
- ¹⁹ Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025, sid. 33 (Svenska Röda Korsets kursivering).
- ²⁰ [Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025](#) (Ds 2017:66), december 2017, sid. 196
- ²¹ [Europeiska unionens uppdaterade riktlinjer om främjande av internationell humanitär rätt](#), december 2009. För den senaste årliga uppföljningen, se: [Report on the EU guidelines on promoting compliance with international humanitarian law](#), Council of the European Union, juli 2023

- ²² Se exempelvis [NATO renews pledge to strengthen training on International Humanitarian Law](#), Nato pledge at the 33rd International Conference of the Red Cross and Red Crescent, december 2019.
- Natos tydliga ställningstagande för den internationella humanitära rätten kan även ses i officiella uttalanden från toppmöten, såsom vid [Vilnius Summit Communiqué](#), Nordatlantiska rådet, juli 2023, och i organisationens policydokument, såsom [NATO Policy for the Protection of Civilians](#), juli 2016.
- ²³ Genèvekonventionernas tilläggsprotokoll I, Artikel 58(b)
- ²⁴ Genèvekonventionernas tilläggsprotokoll I, Artikel 58(c)
- ²⁵ [Folkrätt i väpnad konflikt - svensk tolkning och tillämpning SOU 2010:72](#), sid. 141
- ²⁶ Exempelvis har Ukrainas överåklagare beskrivit hur det pågår processer för att samla in och sammanställa information om över 80 000 påstådda fall av krigsbrott i landet, som Ukraina kan tänkas driva såväl i nationella domstolar, genom Internationella brottsmålsdomstolen och genom särskilda tribunaler. Se [Ukraine's Quest for Justice: A Conversation With Prosecutor General Andriy Kostin](#), Carnegie Endowment for International Peace, 26 september 2023
- ²⁷ Se exempelvis: [Ukraine: Events of 2022](#), Human rights watch, World report 2023; [War crimes, indiscriminate attacks on infrastructure, systematic and widespread torture show disregard for civilians, says UN Commission of Inquiry on Ukraine](#), OHCHR, 16 mars 2023; [IHL Compliance in Russia's War in Ukraine](#), the Reiss Center on Law and Security, 7 april 2023
- ²⁸ [War in Cities: Preventing and Addressing the Humanitarian Consequences for Civilians](#), ICRC, maj 2023, sid. 39
- ²⁹ Något som även betonas i Försvarsberedningens rapport Kraftsamling - inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (DS 2023:34), sid. 54 och 64.
- ³⁰ I såväl Haag- som i Genèvekonventionerna, liksom i tilläggsprotokollen I och II, finns särskilda artiklar om staternas ansvar för den humanitära rättens efterlevnad. Det bör dock betonas att krigets lagar inte enbart är bindande för stater, utan även för andra stridande parter. Se ["VIII. Who is bound by the law of non-international armed conflicts?"](#) i How does law protect in war? (the "Online Casebook"), ICRC
- ³¹ 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.
- Krav på utbildning finns även i sedvanerätten, och har slagits fast bl.a. i ICRC:s studie av sedvanerätten på området. Se regel 143, "Customary International Humanitarian Law. Volume I", Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, 2005.
- 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 \(2009/C 303/06\)](#).
- ³² [Folkrätt i väpnad konflikt - svensk tolkning och tillämpning SOU 2010:72](#), sid. 141
- ³³ Beredskapsmyndigheterna är de 60 myndigheter som har ansvar och verksamhet av särskild betydelse för samhällets krisberedskap och totalförsvaret och som pekas ut i Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap.
- ³⁴ 20 § [totalförsvarets folkrättsförordning \(1990:12\)](#)
- ³⁵ "Folkrättsutbildning för ett välfungerande totalförsvaret – ett viktigt område för vidareutveckling", Marika Ericson, i [Svenska Röda Korsets årsbok i internationell humanitär rätt för 2022](#), maj 2023
- ³⁶ Vilket beskrivs i [Sammanställning genomförd utbildning i folkrätt 2022 \(FM2023-555:3\)](#), Försvarsmakten, mars 2023.
- ³⁷ Sammanställning av genomförd utbildning i folkrätt 2021 (FM2022-767:13), Försvarsmakten, april 2022
- ³⁸ Sammanställning genomförd utbildning i folkrätt 2022 (FM2023-555:3), Försvarsmakten, mars 2023, sid. 23
- ³⁹ Sammanställning genomförd utbildning i folkrätt 2022 (FM2023-555:3), Försvarsmakten, mars 2023, sid. 23
- ⁴⁰ "Folkrättsutbildning för ett välfungerande totalförsvaret – ett viktigt område för vidareutveckling", Marika Ericson, i [Svenska Röda Korsets årsbok i internationell humanitär rätt för 2022](#), maj 2023
- ⁴¹ Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet Totalförsvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering (SOU 2021:103), Svenska Röda Korset, april 2022

- ⁴² [Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement](#) (1986), Article 3.
- De nationella föreningarnas roll i spridningen av internationell humanitär rätt har också erkänts i forum utanför Rörelsen; se t.ex. FN:s generalförsamling, Res. 93 (2012), Status för tilläggsprotokollen till Genèvekonventionerna från 1949 och avseende skydd av offer för väpnade konflikter.
- ⁴³ Avtale mellom Forsvarsdepartementet og Norges Røde Kors om samarbeid vedrørende internasjonal humanitær rett, 2006
- ⁴⁴ Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12), 27 – 32 §
- ⁴⁵ Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) 27, 28 §
- ⁴⁶ Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12) 31 §
- ⁴⁷ Dock betonar MSB:s föreskrifter att den folkrättsliga rådgivaren redan i fredstid ska delta i länsstyrelsens planläggning inför och vid höjd beredskap. [MSB:s föreskrifter om folkrättsliga rådgivare vid länsstyrelserna](#), juni 2018.
- ⁴⁸ Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12), 27, 28, 31 §
- ⁴⁹ 1 oktober 2022 inrättades civilområden som en högre regional nivå. Sverige har sex civilområden (CivO), som vart och ett består av flera län. I varje civilområde har en länsstyrelse ett utökat ansvar för civilt försvar och för samordning med det militära försvaret, denna länsstyrelse benämns civilområdesansvarig länsstyrelse.
- ⁵⁰ [Handlingskraft: handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025](#), MSB och Försvarsmakten, augusti 2021, sid. 20
- ⁵¹ Kraftsamling - inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret (DS 2023:34), sid. 257
- ⁵² När lagen (1994:1720) om civilt försvar 1995 ersatte den tidigare lagstiftningen och ansvaret för räddningstjänst i krig övertogs av kommunerna från staten delades civilförsvarsverksamheterna från dåvarande civilförsvarslag upp i begreppen befolkningsskydd som avsåg de skadeförebyggande åtgärderna, och räddningstjänst som avsåg de skadeavhjälpanande åtgärderna. (Se [Prop. 1994/95:7 Lag om civilt försvar](#))
- ⁵³ [Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap \(SOU 2022:57\)](#)
- ⁵⁴ Se exempelvis: [Om det värsta sker – hur skapar vi ett robust skydd för Sveriges befolkning?](#), Almedalsseminarium 4 juli 2022; [Totalförsvaret behöver bättre kunskap om krigets lagar](#), Martin Ärnlov och Robert Egnell, DN Debatt, 10 januari 2023; [Att skydda civilbefolkningen måste vara en större del av totalförsvaret](#), Martin Ärnlov, Altinget, 31 maj 2023
- ⁵⁵ Tilläggsprotokoll den 8 juni 1977 till Genèvekonventionerna rörande skydd för offren i internationella väpnade konflikter (tilläggsprotokoll I, TP I), artikel 61.
- ⁵⁶ 41 procent av hushållen var enpersonshushåll i slutet av 2022.
- ⁵⁷ [Tätorter i Sverige](#), SCB, april 2022 samt [Ökad andel boende i tätorter](#), SCB, november 2021
- ⁵⁸ Rönnblom, Malin, [Ett urbant tolkningsföretade? En studie av hur landsbygd skapas i nationell policy](#), Umeå universitet/Jordbruksverket, september 2014
- ⁵⁹ [Befolkningsstatistik](#), SCB, augusti 2023
- ⁶⁰ [Uppföljning av funktionshinderspolitiken](#), Myndigheten för delaktighet, 2023, sid. 9-10
- ⁶¹ Data för 2021. Inkomst- och skattestatistik, SCB, januari 2023
- ⁶² Barn med låg inkomststandard (2022:5), SCB, 2022
- ⁶³ Som påpekas av SCB är det inte okomplicerat att mäta fattigdom och det finns ingen entydig definition av hur fattigdom och ekonomisk utsatthet ska mätas. Men enligt det aggregerade mått som används inom EU bedöms knappt 19 procent av befolkningen i Sverige, eller 1,9 miljoner, vara i risk för fattigdom eller social utestängning. ([Att mäta fattigdom](#), promemoria, Statistiska centralbyrån, juni 2023)
- ⁶⁴ Till denna bild bör även läggas de grupper som är mer eller mindre fullständigt beroende av myndigheters beslut och agerande, dvs. som har väldigt liten möjlighet att påverka sin situation: de som bor på olika typer av institutioner och boenden, såsom anstalter, HVB-hem, heldygnsvård, äldreboenden och vårdboenden, anläggningsboenden för asylsökande etc.
- ⁶⁵ Jansson, Åsa och Filippa Rinman, [Grundläggande humanitära behov i Sverige – en lägesbild från civilsamhället](#), Svenska Röda Korset, januari 2024
- ⁶⁶ [Människan i krisen – ett humanitärt perspektiv på Sveriges krisberedskapssystem](#), Svenska Röda Korset, 2021, sid. 10
- ⁶⁷ [Handlingskraft: handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025](#), MSB och Försvarsmakten, augusti 2021, sid. 20

- ⁶⁸ Något som bland annat även Barnombudsmanen har påtalat: [Alla tar ju inte ansvar - barnkonventionen som lag under en samhällskris](#), Barnombudsmanen, 2021, sid. 23
- ⁶⁹ Olsson, Louise et al ["Toward an enhanced analysis of the human terrain in Sweden: Men's and women's willingness to defend, mobilization, resilience, and safety in the context of National Defense"](#), Uppsala universitet, 2021
- ⁷⁰ Något som bland annat försvarsberedningen har beskrivit.
- ⁷¹ Se exempelvis [Hemberedskap och vardagens praktiker - Urbana och rurala perspektiv](#), MSB, februari 2021, sid. 10. Denna trend har även tydliggjorts i Svenska Röda Korsets Novus-undersökningar, såsom i [Svenskars beredskap för kris](#), Novus och Svenska Röda Korset, juni 2023
- ⁷² [War in Cities: Preventing and Addressing the Humanitarian Consequences for Civilians](#), ICRC, maj 2023, sid. 35
- ⁷³ Olsson, Louise et al ["Toward an enhanced analysis of the human terrain in Sweden: Men's and women's willingness to defend, mobilization, resilience, and safety in the context of National Defense"](#), Uppsala universitet, 2021, sid. 110
- ⁷⁴ Olsson, Louise et al ["Toward an enhanced analysis of the human terrain in Sweden: Men's and women's willingness to defend, mobilization, resilience, and safety in the context of National Defense"](#), Uppsala universitet, 2021, sid. 52
- ⁷⁵ [URCS One Plan 2023-2025](#), Ukrainska Röda Korset, maj 2023
- ⁷⁶ [URCS One Plan 2023-2025](#), Ukrainska Röda Korset, maj 2023
- ⁷⁷ Se [Operational Highlights](#), ICRC Ukraine, 2022
- ⁷⁸ Något som även utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap konstaterar i sitt betänkande, Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 87. 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", men ingen övergripande eller sammanhållen beskrivning av vad dessa är eller bör vara ges.
- ⁷⁹ Exempelvis ser utredningen om civilbefolkningens skydd vid höjd beredskap begreppet "skydd för civilbefolkningen" som mer begränsat än begreppet "befolkningsskydd", som den konstaterar bör förstås som samtliga de åtgärder som ingår – bland annat i enlighet med den tidigare lagen (1994:1720) om civilt försvar och hur verksamheten beskrivs inom internationell humanitär rätt.
- ⁸⁰ Lag (2003:778) om skydd mot olyckor, 8 kap., 2 §
- ⁸¹ Förordning (2008:1002) med instruktion för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 6 §. Svenska Röda Korsets kursivering.
- ⁸² [Förordning \(2022:524\) om statliga myndigheters beredskap](#), Bilaga 2. Svenska Röda Korsets kursivering.
- ⁸³ För ett fördjupat resonemang rörande denna problematik, se [Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet "Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap" \(SOU 2022:57\)](#), maj 2023
- ⁸⁴ Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 137
- ⁸⁵ Bakgrundssamtal med handläggare inom på MSB. Ersättningskyddsrum är sådana skyddsrum som har uppförts vid de tillfällen då existerande skyddsrum har fått rivas eller avvecklas. Mellan år 2002 (då nyproduktionen av skyddsrum upphörde) och 2013 byggdes det väldigt få ersättningskyddsrum. Efter 2013 har ca 205 ersättningskyddsrum uppförts.
- ⁸⁶ Lag (2006:545) om skyddsrum och Förordning (2006:638) om skyddsrum
- ⁸⁷ Se [Satsningar för att stärka skyddet av civilbefolkningen vid krig](#), regeringen, september 2023
- ⁸⁸ Bakgrundssamtal med handläggare på MSB.
- ⁸⁹ Bakgrundssamtal med handläggare på MSB.
- ⁹⁰ [Considerations for Planning Mass Evacuations of Civilians in Conflict Settings: Guidance Document](#), Norwegian Refugee Council, 2016
- ⁹¹ [War in Cities: Preventing and Addressing the Humanitarian Consequences for Civilians](#), ICRC, maj 2023, sid. 78
- ⁹² Något som MSB även påpekar i [Civilt försvar mot 2030 - ett totalförsvar i balans](#), MSB, november 2022, sid. 27. Det bör påpekas att denna förmåga även utgör en väsentlig del av Natos krav på en grundläggande förmåga att kunna hantera så kallade okontrollerade befolkningsrörelser, som Sverige i dagsläget alltså inte når upp till.
- ⁹³ [Reducing Civilian Harm in Urban Warfare: A Commander's Handbook](#), ICRC, november 2021
- ⁹⁴ [War in Cities: Preventing and Addressing the Humanitarian Consequences for Civilians](#), ICRC, maj 2023
- ⁹⁵ Olika aspekter av denna typ av samlingsplatser lyfts bland annat i betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen

vid höjd beredskap (SOU 2022:57), sid. 247 och av MSB i [Handbok i kommunal krisberedskap: Trygghetspunkter](#), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2022, sid. 4.

- ⁹⁶ [Lokal kraft i krisen - Erfarenheter av coronapandemin i socioekonomiskt utsatta områden 2020 – 2021](#), Svenska Röda Korset, december 2021
- ⁹⁷ [Handbok i kommunal krisberedskap: Trygghetspunkter](#), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2022, sid. 8
- ⁹⁸ [Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans](#), MSB oktober 2022, sid. 91
- ⁹⁹ Exempelvis utifrån de förutsättningar och utmaningar som beskrivs i [What Ukraine’s bloody battlefield is teaching medics](#), The Economist, augusti 2023, i [No ‘golden hour’? How Army medicine is changing for the next war](#), Task and purpose, juni 2023, och som även påtalas i [Krigsberedskapen inom vården måste höjas – och snabbt](#), DN debatt, mars 2023.
- ¹⁰⁰ [Hälso- och sjukvården och planering för civilt försvar](#) (2021-8-7513), Socialstyrelsen, september 2021, sid. 12
- ¹⁰¹ [Hälso- och sjukvården och planering för civilt försvar](#) (2021-8-7513), Socialstyrelsen, september 2021, sid. 19
- ¹⁰² Galos, Peter, [Sjukvård i krig och beredskap vid insatser - Allvarliga följder av Försvarsmaktens ändrade inriktning](#), i Kungliga krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift 2023:1, januari 2023, sid. 100
- ¹⁰³ Försvarsmaktens sjukvårdsförmåga består i huvudsak av två fältsjukhus samt två sjukvårdsförstärkningskompanier. ([Försvarsmaktens remissvar på delbetänkandet Hälso- och sjukvård i det civila försvaret \(SOU 2020:23\)](#), FM2020-12363:2, sid. 3)
- ¹⁰⁴ [Försvarsmaktens remissvar på delbetänkandet Hälso- och sjukvård i det civila försvaret \(SOU 2020:23\)](#), FM2020-12363:2, sid. 3
- ¹⁰⁵ Se exempelvis [Vad har IVO sett 2022? Iakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2022 \(IVO 2023-06\)](#), Inspektionen för vård och omsorg, mars 2023, samt [Bedömning av tillgång och efterfrågan på legitimerad personal i hälso- och sjukvård samt tandvård](#) (2023-2-8352), Socialstyrelsen, februari 2023
- ¹⁰⁶ [Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025](#) (Ds 2017:66), december 2017, sid. 190
- ¹⁰⁷ [Sjukvård i krig - mer än bara skottskador](#), Karolinska institutet, augusti 2022
- ¹⁰⁸ [What Ukraine’s bloody battlefield is teaching medics](#), The Economist, augusti 2023
- ¹⁰⁹ [Hälso- och sjukvården och planering för civilt försvar](#) (2021-8-7513), Socialstyrelsen, september 2021, sid. 12
- ¹¹⁰ [What Ukraine’s bloody battlefield is teaching medics](#), The Economist, augusti 2023
- ¹¹¹ [Försvarsmaktens remissvar på delbetänkandet Hälso- och sjukvård i det civila försvaret \(SOU 2020:23\)](#), FM2020-12363:2, sid. 6
- ¹¹² [Hälso- och sjukvården och planering för civilt försvar](#) (2021-8-7513), Socialstyrelsen, september 2021, sid. 12–13
- ¹¹³ [Hälso- och sjukvården och planering för civilt försvar](#) (2021-8-7513), Socialstyrelsen, september 2021, sid. 11
- ¹¹⁴ [Hälso- och sjukvården och planering för civilt försvar](#) (2021-8-7513), Socialstyrelsen, september 2021, sid. 12–13
- ¹¹⁵ [Breaking the silence: addressing mental health and fighting stigma in the aftermath of Ukraine’s conflict](#), IFRC, oktober 2023
- ¹¹⁶ Svenska Röda Korsets yttrande över Socialstyrelsens prioriteringsprinciper för hälso- och sjukvård
- ¹¹⁷ Se exempelvis [Svenska Röda Korsets yttrande över Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga \(SOU 2022:6\)](#).
Dock lyfte utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap i sitt första delbetänkande till viss del resonemang om den humanitära rätten. Se vidare Svenska Röda Korsets yttrande över delbetänkandet [Hälso- och sjukvård i det civila försvaret \(SOU 2020:23\)](#)
- ¹¹⁸ [War in Cities: Preventing and Addressing the Humanitarian Consequences for Civilians](#), ICRC, maj 2023, sid. 43
- ¹¹⁹ För vägledning i hur dessa frågor kan beaktas i utvecklingen av hälso- och sjukvård i händelse av krig, se även: [The implementation of rules protecting the provision of health care in armed conflicts and other emergencies: A guidance tool](#), ICRC, februari 2015; [Domestic Normative Frameworks for the Protection of Health Care](#), ICRC, juni 2020; [Legislative Checklist: Protecting Health Care from Violence](#), april 2021; [Respecting and protecting health care in armed conflicts and in situations not covered by international humanitarian law – Factsheet](#), ICRC, maj 2021.

- ¹²⁰ Reglerna gäller i såväl internationella som icke-internationella väpnade konflikter. Se kapitel 7 och 34 i "Customary International Humanitarian Law. Volume I", Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, 2005.
- ¹²¹ [Protecting healthcare: Guidance for the Armed Forces](#), ICRC, december 2020
- ¹²² Hälso- och sjukvård i det civila försvaret: underlag till försvarspolitisk inriktning. Delbetänkande av Utredningen om hälso- och sjukvårdens beredskap (SOU 2020:23), sid. 96
- ¹²³ [Vårdens prioriteringar i krig och fredstida katastrofer](#), Socialstyrelsen, juni 2022
- ¹²⁴ [Protecting healthcare: Guidance for the Armed Forces](#), ICRC, december 2020
- ¹²⁵ [Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap \(SOSFS 2013:22\)](#)
- ¹²⁶ [Uppdrag att skyndsamt stärka den nationella och regionala förmågan vid masskadehändelser \(S2023/01226\)](#), uppdrag till Socialstyrelsen, regeringen, april 2023
- ¹²⁷ Se exempelvis Robinsoin, Yohan et al, [Teaching extent and military service improve undergraduate self-assessed knowledge in disaster medicine: An online survey study among Swedish medical and nursing students](#), *Frontiers in Public Health*, mars 2023
- ¹²⁸ [Nationella utbildnings- och övningsplaner för katastrofmedicinsk beredskap och civilt försvar samt nationell samordning av utbildning och övning – redovisning av regeringsuppdraget S2021/02922](#), Socialstyrelsen, oktober 2022
- ¹²⁹ [Nationella utbildnings- och övningsplaner för katastrofmedicinsk beredskap och civilt försvar samt nationell samordning av utbildning och övning – redovisning av regeringsuppdraget S2021/02922](#), Socialstyrelsen, oktober 2022, sid. 76
- ¹³⁰ [Background document: Addressing Mental Health and Psychosocial Needs of People Affected by Armed Conflicts, Natural Disasters and Other Emergencies](#), 33rd International conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, Switzerland 9–12 December 2019
- ¹³¹ [Mental health conditions in conflict situations](#), World Health Organization, juni 2019
- ¹³² [Six months of armed conflict in Ukraine](#), IFRC, augusti 2022
- ¹³³ [Räddningstjänst i krig – erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige](#), FOI, januari 2023, sid 43
- ¹³⁴ I den nationella strategin för området definieras försörjningsberedskap på följande vis: "Förmågan att i kris- och krigssituationer förse befolkningen med de varor och tjänster som behövs för dess överlevnad. Det är också förmågan att förse samhällsviktiga verksamheter, både civila och militära, med de varor och tjänster som behövs för deras funktionalitet." ([Strategi för försörjningsberedskap \(MSB1784\)](#), Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, juni 2021, sid. 7) Men, som konstateras av den senaste utredningen på området är begreppet inte författningsreglerat och det är inte närmare preciserat vad försörjningsberedskapen omfattar, i termer av områden eller sektorer. ([En modell för svensk försörjningsberedskap \(SOU 2023:50\)](#), sid. 76)
- ¹³⁵ De viktigaste reglerna rörande humanitär nödhjälp vid internationella väpnade konflikter och ockupation finns i artikel 9 i GK I, II och III samt artikel 10, 17, 23, 59 och 61 i GK IV. I tilläggsprotokoll I finns regler i artikel 68–71 och 81. För icke-internationella konflikter finns regler i gemensamma artikeln 3, artikel 18 i tilläggsprotokoll II. Det finns också sedvanerätt på området, se regel 31 och 32 i "Customary International Humanitarian Law. Volume I", Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, 2005.
- ¹³⁶ Art. 81 i TP I anger att parterna i en väpnad konflikt ska göra allt som står i deras makt för att underlätta för Internationella rödakorskommittén (ICRC) att fullgöra sina humanitära uppgifter.
- ¹³⁷ [Livskraft – mätt och frisk Öppen sammanfattning av Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicin ska anstalts redovisning gällande underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret \(Ju2019/02477/SSK\)](#), Livsmedelsverket Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt, mars 2020, sid. 2
- ¹³⁸ [Förslag till arbetsplan – stärkt dricksvattenförsörjningen under höjd beredskap \(Dnr 2021/01533\)](#), Livsmedelsverket, 2021, sid. 13
- ¹³⁹ [Handbok i krisberedskap och civilt försvar för dricksvatten Modul 3. Robust dricksvattenförsörjning](#), Livsmedelsverket, 2023, sid. 47
- ¹⁴⁰ [Livskraft – mätt och frisk Öppen sammanfattning av Livsmedelsverkets, Jordbruksverkets och Statens veterinärmedicinska anstalts redovisning gällande underlag för den fortsatta inriktningen av det civila försvaret \(Ju2019/02477/SSK\)](#), Livsmedelsverket, Jordbruksverket och Statens veterinärmedicinska anstalt, mars 2020, sid. 4
- ¹⁴¹ [Förslag till arbetsplan – stärkt dricksvattenförsörjningen under höjd beredskap \(Dnr 2021/01533\)](#), Livsmedelsverket, 2021, sid. 13

- ¹⁴² Försvarsberedningen konstaterar att "Rysslands fullskaliga invasion har tydliggjort betydelsen av att kunna ta emot stora volymer av humanitärt stöd och andra civila insatser från andra länder. Det handlar om att ha system för att förmedla behov men också logistik för att kunna ta emot internationellt stöd i bred bemärkelse och förmedla det till dem som har störst behov." ([Allvarstid - Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023](#) (Ds 2023:19), sid. 85)
- ¹⁴³ Se exempelvis [Yttrande över Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap \(SOU 2022:57\)](#), Svenska Röda Korset, maj 2023
- ¹⁴⁴ Lackenbauer, Helené och Wedebrand, Christoffer [Is it Possible to Receive Humanitarian Assistance in Sweden?](#) i *Another Rude Awakening – Making Sense of Russia's War Against Ukraine*, FOI juni 2022
- ¹⁴⁵ Lackenbauer, Helené och Wedebrand, Christoffer [Is it Possible to Receive Humanitarian Assistance in Sweden?](#) i *Another Rude Awakening - Making Sense of Russia's War Against Ukraine*, FOI juni 2022, sid. 75
- ¹⁴⁶ Denna utmaning har Röda Korset påtalat vid flera större insatser, bland annat utifrån det stöd som många svenskar ville bidra med till Ukraina, se exempelvis [Skänka kläder till Ukraina?](#), Svenska Röda Korset, juni 2023. Detta beskrivs i ett av de scenarier som målas upp i Jonsson, Daniel K. et al [Gråzonzlägen i krig och fred](#) (FOI-R-5447-SE), FOI, juni 2023, sid. 33
- ¹⁴⁷ Detta utifrån den så kallade Sevilla-överenskommelsen, som styr hur samordning sker inom Rörelsen vid större humanitära insatser. Se [Movement Coordination for Collective Impact Agreement \(Seville Agreement 2.0\)](#), Oktober 2022.
- ¹⁴⁸ Jonsson, Daniel K. et al [Gråzonzlägen i krig och fred](#) (FOI-R-5447-SE), FOI, juni 2023, sid. 47
- ¹⁴⁹ "Guidance on humanitarian access" i [Reducing Civilian Harm in Urban Warfare: A Commander's Handbook](#), ICRC, november 2021, sid. 64
- ¹⁵⁰ [Humanitarian logistics policy](#), Europeiska kommissionen, januari 2022
- ¹⁵¹ Såsom i betänkandet från utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskapen, [En modell för svensk försörjningsberedskap \(SOU 2023:50\)](#), augusti 2023
- ¹⁵² [En modell för svensk försörjningsberedskap \(SOU 2023:50\)](#), sid. 158
- ¹⁵³ [Lokal kraft i krisen - Erfarenheter av coronapandemin i socioekonomiskt utsatta områden 2020 – 2021](#), Svenska Röda Korset, december 2021
- ¹⁵⁴ [Människan i krisen – ett humanitärt perspektiv på Sveriges krisberedskapssystem](#), Svenska Röda Korset, 2021, sid. 24
- ¹⁵⁵ [Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance \(IDRL Guidelines\)](#), IFRC 2007
- ¹⁵⁶ Se [Draft articles on the protection of persons in the event of disasters](#), the International Law Commission, 2016

Källor

Internationell humanitär rätt

Genèvekonventionerna I - IV den 12 augusti 1949

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

Tilläggsprotokoll den 8 juni 1977 till Genèvekonventionerna den 12 augusti 1949 rörande skydd för offren i icke-internationella väpnade konflikter (tilläggsprotokoll II, TP II)

ICRC Database, [Customary IHL, Practice by country](#).

[Internationell humanitär sedvanerätt - svensk översättning av Internationella rödakorsors-kommitténs \(ICRC\) 161 sedvane-rättsregler](#), ICRC, 2011

“VIII. Who is bound by the law of non-international armed conflicts?” i How does law protect in war? (the “Online Casebook”), ICRC

Henckaerts, Jean-Marie och Louise Doswald-Beck, “Customary International Humanitarian Law. Volume I”, 2005

Svensk lagstiftning

Lag (2014:812) om skydd för kännetecken i den internationella humanitära rätten

Lagen (1994:1720) om civilt försvar

Totalförsvarets folkrättsförordning (1990:12)

Förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet

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

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap

Propositioner, departementskrivelser och statliga utredningar

[Prop. 1994/95:7 Lag om civilt försvar](#)

[Prop. 2013/14:129 Skydd för kännetecken i den internationella humanitära rätten](#)

[Prop. 2020/21:30 Totalförsvaret 2021–2025](#)

[Motståndskraft - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret 2021–2025](#) (Ds 2017:66), december 2017

[Allvarstid - Försvarsberedningens säkerhetspolitiska rapport 2023](#) (Ds 2023:19), juni 2023

[Kraftsamling - Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret](#) (DS 2023:34), december 2023

[Folkrätt i väpnad konflikt - svensk tolkning och tillämpning](#) (SOU 2010:72)

[Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap](#) (SOU 2022:57)

[En modell för svensk försörjningsberedskap](#) (SOU 2023:50)

[Information om den humanitära rätten](#), Totalförsvarets folkrättsråd, juni 2017

Underlag från Svenska Röda Korset och Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen

[Svenska Röda Korsets stadgar](#), 1 januari 2022

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

[Lokal kraft i krisen - Erfarenheter av coronapandemin i socio-ekonomiskt utsatta områden 2020 – 2021](#), Svenska Röda Korset, december 2021

[Om det värsta sker – hur skapar vi ett robust skydd för Sveriges befolkning?](#), Svenska Röda Korset, Almedalsseminarium 4 juli 2022

[Totalförsvaret behöver bättre kunskap om krigets lagar](#), Martin Ärnlov och Robert Egnell, DN Debatt, 10 januari 2023

[Svenska Röda Korsets årsbok i internationell humanitär rätt för 2022](#), Svenska Röda Korset, maj 2023

[Att skydda civilbefolkningen måste vara en större del av totalförsvaret](#), Martin Ärnlov, Altinget, 31 maj 2023

[Svenskars beredskap för kris](#), Novus och Svenska Röda Korset, juni 2023

[Skänka kläder till Ukraina?](#), Svenska Röda Korset, juni 2023

Svenska Röda Korsets yttrande över Socialstyrelsens prioriteringsprinciper för hälso- och sjukvård, april 2022

[Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap](#) (SOU 2022:57), maj 2023

[Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet Totalförvarsanalys – en oberoende myndighet för uppföljning och utvärdering](#) (SOU 2021:103), Svenska Röda Korset, april 2022

[Svenska Röda Korsets yttrande över Hälso- och sjukvårdens beredskap – struktur för ökad förmåga](#) (SOU 2022:6), juni 2022

Jansson, Åsa och Filippa Rinman, [Grundläggande humanitära behov i Sverige – en lägesbild från civilsamhället](#), Svenska Röda Korset, januari 2024

[Statutes of the International Red Cross and Red Crescent Movement](#), 2006

[Movement Coordination for Collective Impact Agreement](#) (Seville Agreement 2.0), oktober 2022

[The implementation of rules protecting the provision of health care in armed conflicts and other emergencies: A guidance tool](#), ICRC, februari 2015

[Domestic Normative Frameworks for the Protection of Health Care](#), ICRC, juni 2020

[Protecting healthcare: Guidance for the Armed Forces](#), ICRC, december 2020

[Legislative Checklist: Protecting Health Care from Violence](#), ICRC, april 2021

[Respecting and protecting health care in armed conflicts and in situations not covered by international humanitarian law – Factsheet](#), ICRC, maj 2021

[Reducing Civilian Harm in Urban Warfare: A Commander's Handbook](#), ICRC, november 2021

[Operational Highlights Ukraine](#), ICRC, 2022

Cordula Droege, [Armed conflict in Ukraine: a recap of basic IHL rules](#), ICRC, 17 mars 2022

[War in Cities: Preventing and Addressing the Humanitarian Consequences for Civilians](#), ICRC, maj 2023

[Guidelines for the domestic facilitation and regulation of international disaster relief and initial recovery assistance \(IDRL Guidelines\)](#), IFRC 2007

[Six months of armed conflict in Ukraine](#), IFRC, augusti 2022

IFRC, [Breaking the silence: addressing mental health and fighting stigma in the aftermath of Ukraine's conflict](#), oktober 2023

Ukrainska Röda Korset, [URCS One Plan 2023-2025](#), maj 2023

[Background document: Addressing Mental Health and Psychosocial Needs of People Affected by Armed Conflicts, Natural Disasters and Other Emergencies](#), 33rd International conference of the Red Cross and Red Crescent, Geneva, Switzerland 9–12 December 2019

Rapporter och underlag från svenska myndigheter

[MSB:s föreskrifter om folkrättsliga rådgivare vid länsstyrelserna](#), juni 2018.

[Handlingskraft: handlingsplan för att främja och utveckla en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025](#), MSB och Försvarsmakten, augusti 2021

[Hemberedskap och vardagens praktiker - Urbana och rurala perspektiv](#), MSB, februari 2021

[Strategi för försörjningsberedskap \(MSB1784\)](#), MSB, juni 2021

[Handbok i kommunal krisberedskap: Trygghetspunkter](#), MSB, 2022

[Civilt försvar mot 2030 - ett totalförsvaret i balans](#), MSB, november 2022

Sammanställning av genomförd utbildning i folkrätt 2021 (FM2022-767:13), Försvarsmakten, april 2022

Sammanställning genomförd utbildning i folkrätt 2022 (FM2023-555:3), Försvarsmakten, mars 2023

[Försvarsmaktens remissvar på delbetänkandet Hälsa- och sjukvård i det civila försvaret \(SOU 2020:23\)](#), FM2020-12363:2

[Ökad andel boende i tätorter](#), Statistiska centralbyrån, november 2021

[Tätorter i Sverige](#), Statistiska centralbyrån, april 2022

[Befolkningsstatistik](#), Statistiska centralbyrån, augusti 2023

[Barn med låg inkomststandard \(2022:5\)](#), Statistiska centralbyrån, december 2022

Inkomst- och skattestatistik, Statistiska centralbyrån, januari 2023

[Att mäta fattigdom](#), promemoria, Statistiska centralbyrån, juni 2023

[Socialstyrelsens föreskrifter och allmänna råd om katastrofmedicinsk beredskap \(SOSFS 2013:22\)](#)

[Hälsa- och sjukvården och planering för civilt försvar \(2021-8-7513\)](#), Socialstyrelsen, september 2021

[Världens prioriteringar i krig och fredstida katastrofer](#), Socialstyrelsen, juni 2022

[Nationella utbildnings- och övningsplaner för katastrofmedicinsk beredskap och civilt försvar samt nationell samordning av utbildning och övning – redovisning av regeringsuppdraget S2021/02922](#), Socialstyrelsen, oktober 2022

[Bedömning av tillgång och efterfrågan på legitimerad personal i hälso- och sjukvård samt tandvård \(2023-2-8352\)](#), Socialstyrelsen, februari 2023

[Uppdrag att skyndsamt stärka den nationella och regionala förmågan vid masskadehändelser \(S2023/01226\)](#), uppdrag till Socialstyrelsen, regeringen, april 2023

Lackenbauer, Helené och Wedebrand, Christoffer [Is it Possible to Receive Humanitarian Assistance in Sweden? i Another Rude Awakening - Making Sense of Russia's War Against Ukraine](#), FOI juni 2022

[Räddningstjänst i krig – erfarenheter från Ukraina och lärdomar för Sverige](#), FOI, januari 2023

Jonsson, Daniel K. et al [Gråzonzlagen i krig och fred](#) (FOI-R-5447-SE), FOI, juni 2023

Rönblom, Malin, [Ett urbant tolkningsföretäde? En studie av hur landsbygd skapas i nationell policy](#), Umeå universitet/Jordbruksverket, september 2014

[Alla tar ju inte ansvar - barnkonventionen som lag under en samhällskris](#), Barnombudsmannen, 2021

[Sjukvård i krig - mer än bara skottskador](#), Karolinska institutet, augusti 2022

[Uppföljning av funktionshinderspolitiken](#), Myndigheten för delaktighet, 2023

[Vad har IVO sett 2022? lakttagelser och slutsatser om vårdens och omsorgens brister för verksamhetsåret 2022 \(IVO 2023-06\)](#), Inspektionen för vård och omsorg, mars 2023

Rapporter och underlag från internationella organisationer

[Europeiska unionens uppdaterade riktlinjer om främjande av internationell humanitär rätt](#), december 2009

[Report on the EU guidelines on promoting compliance with international humanitarian law](#), Council of the European Union, juli 2023

[NATO Policy for the Protection of Civilians](#), juli 2016

[NATO renews pledge to strengthen training on International Humanitarian Law](#), Nato pledge at the 33rd International Conference of the Red Cross and Red Crescent, december 2019

[Vilnius Summit Communiqué](#), Nordatlantiska rådet, juli 2023

[Ukraine: Events of 2022](#), Human rights watch, World report 2023;

[War crimes, indiscriminate attacks on infrastructure, systematic and widespread torture show disregard for civilians, says UN Commission of Inquiry on Ukraine](#), OHCHR, 16 mars 2023

[Considerations for Planning Mass Evacuations of Civilians in Conflict Settings: Guidance Document](#), Norwegian Refugee Council, 2016

[Draft articles on the protection of persons in the event of disasters](#), the International Law Commission, 2016

[Humanitarian logistics policy](#), Europeiska kommissionen, januari 2022

[Mental health conditions in conflict situations](#), World Health Organization, juni 2019

Artiklar och annan nyhetsmedia

[Krigsberedskapen inom vården måste höjas – och snabbt](#), DN debatt, mars 2023

[IHL Compliance in Russia's War in Ukraine](#), the Reiss Center on Law and Security, 7 april 2023

[No 'golden hour'? How Army medicine is changing for the next war](#), Task and purpose, juni 2023

[What Ukraine's bloody battlefield is teaching medics](#), The Economist, augusti 2023

[Ukraine's Quest for Justice: A Conversation With Prosecutor General Andriy Kostin](#), Carnegie Endowment for International Peace, 26 september 2023

Övrigt

Avtale mellom Forsvarsdepartementet og Norges Røde Kors om samarbeid vedrørende internasjonal humanitær rett, 2006

Olsson, Louise et al ["Toward an enhanced analysis of the human terrain in Sweden: Men's and women's willingness to defend, mobilization, resilience, and safety in the context of National Defense"](#), Uppsala universitet, 2021

Galos, Peter, [Sjukvård i krig och beredskap vid insatser - Allvarliga följder av Försvarsmaktens ändrade inriktning](#), i Kungliga krigsvetenskapsakademiens handlingar och tidskrift 2023:1, januari 2023

Robinson, Yohan et al, [Teaching extent and military service improve undergraduate self-assessed knowledge in disaster medicine: An online survey study among Swedish medical and nursing students](#), Frontiers in Public Health, mars 2023

FÖRKORTNINGAR

CivO	Civilområde
EU	Europeiska unionen
FFO	Frivillig försvarsorganisation
FIB	Försvarsmaktens interna bestämmelser
FOI	Totalförsvarets forskningsinstitut
FRG	Frivillig resursgrupp
GK	Genèvekonventionerna
ICRC	Internationella rödakorskommittén
IDRL	International disaster response law
IED	Improvised explosive device
IFRC	Internationella rödakorsfederationen
MHPSS	Mental health and psychosocial support
MSB	Myndigheten för samhällsskydd och beredskap
Nato	Nordatlantiska fördragsorganisationen
NUB	Nationella upplysningsbyrån
RSA	Risk- och sårbarhetsanalys
SCB	Statistiska centralbyrån
SOU	Statens offentliga utredningar
SSIK	Sjukvårdens säkerhet i kris och krig
TP	Tilläggsprotokoll (till Genèvekonventionerna)

Sju grundprinciper

Röda Korset har sju grundprinciper som används över hela världen. Utifrån grundprinciperna sätter vi mål och prioriteringar. De ger oss också vägledning för hur vi förhåller oss i olika frågor och hur vi organiserar vårt arbete.

Humanitet – Allt Röda Korset gör syftar till att förhindra och lindra mänskligt lidande vart det än uppstår och vem det än drabbar.

Opartiskhet – Röda Korset diskriminerar inte när det gäller nationalitet, etnicitet, religion, samhällsställning eller politiska åsikter.

Neutralitet – För att bevara allas förtroende väljer Röda Korset inte sida i fientligheter.

Självständighet – Röda Korset är självständigt men med en stödjande roll till staten inom det humanitära området.

Frivillighet – Röda Korset är en organisation som bygger på frivillighet. Att engagera sig i Röda Korset är frivilligt och att ta emot hjälp från Röda Korset är också frivilligt.

Enhet – I varje land kan det finnas en enda nationell rödakors- eller rödahalvmåneförening. Den är öppen för alla och dess humanitära verksamhet ska omfatta hela landet.

Universalitet – Röda Korset är en världsomspännande organisation inom vilken alla nationella föreningar är jämlika och har samma ansvar och skyldigheter att bistå varandra. Tillsammans bildar de nationella rödakors- och rödahalvmåneföreningarna världens största mänskliga skyddsnät.

