

Diarienummer Fö2023/01478

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

Svenska Röda Korsets yttrande över betänkandet ”En modell för svensk försörjningsberedskap” (SOU 2023:50)

Svenska Röda Korset har beretts tillfälle att lämna synpunkter på betänkandet En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50), och vill med anledning av detta framföra följande.

Sammanfattning av Svenska Röda Korsets synpunkter

- Svenska Röda Korset välkomnar krafttaget kring Sveriges försörjningsberedskap och ser positivt på att Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ges ansvar för den nationella samordningen av försörjningsberedskap då deras ansvar för beredskapssektorn för räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen stärker möjligheterna för en god samordning med denna verksamhet.
- Svenska Röda Korset understryker vikten av att inkludera hur förnödenheter ska distribueras till civilbefolkningen som en av de försörjningsrelaterade åtgärderna att ta vidare, inklusive i framtida försörjningsanalyser inom beredskapssektorn för livsmedelsförsörjning och dricksvatten.
- Svenska Röda Korset framhåller att vissa varor som är avsedda för civilt bruk även kan användas i Försvarsmaktens krigsorganisation, det vill säga ha dubbla användningsområden. Utifrån detta saknar Svenska Röda Korset

en fördjupad diskussion i betänkandet kring de rättsliga och säkerhetsmässiga frågeställningar som kan uppstå vid hantering av resurser med dubbla användningsområden och som därmed kan utgöra militära mål för en motståndare.

- Svenska Röda Korset saknar resonemang i betänkandet rörande mottagande av humanitär hjälp från internationella aktörer, såsom från internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen. Sverige har i dagsläget ingen planering för mottagande av sådant stöd.
- Svenska Röda Korset ser anledning att understryka att ingen del av landet helt kan uteslutas från risken att utsättas för allvarliga störningar i fredstid eller för ett väpnat angrepp, eller från konsekvenserna av ett sådant, och att skälen för att bygga upp en effektiv försörjningsberedskap i hela landet därför väger tyngre än de kostnader som det kan förväntas innebära.
- Svenska Röda Korset välkomnar formandet av ett försörjningsberedskapsråd och understryker vikten av att inkludera civilsamhället i rådet och att Svenska Röda Korset och andra relevanta aktörer inkluderas i den struktur som etableras.

Svenska Röda Korsets utgångspunkter för yttrandet

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

Svenska Röda Korset ska alltid kunna agera i enlighet med sitt uppdrag och principer för att bedriva neutral, självständig och opartisk humanitär verksamhet. Som nationell rödakorsförening i Sverige har Svenska Röda Korset en stödjande roll till

de offentliga myndigheterna, en roll som är fastslagen i internationell humanitär rätt samt kommer till uttryck i svensk lagstiftning.

Denna stödande roll innebär att Svenska Röda Korset genom författning eller efter överenskommelse med regeringen eller en myndighet kan få i uppdrag att utföra uppgifter där ansvaret ytterst vilar på det offentliga. Det är bland annat också utifrån den stödande rollen som Svenska Röda Korset fått i uppdrag av staten att upprätta och bemanna Nationella upplysningsbyrån, se förordning (1996:1475) om skyldighet att lämna upplysningar med mera rörande krigsfångar och andra skyddade personer. Utöver det som står angivet i författningar har Svenska Röda Korset en beredskap att som fristående aktör, med fokus på vårt djupa internationella samarbete med övriga rödakorsföreningar i världen, agera under en väpnad konflikt där behoven är som störst i Sverige på egen hand eller via Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen.

Svenska Röda Korset är en av arton frivilliga försvarsorganisationer, som utöver de generella uppdrag som stipuleras i förordning (1994:524) om frivillig försvarsverksamhet även särskilt har uppdrag att bistå totalförsvarets sjukvård och bidra till civilbefolkningens skydd i krig. Basen i Svenska Röda Korsets arbete i Sverige är drygt 25 000 frivilliga som är engagerade i drygt 400 lokalföreningar.

Svenska Röda Korset har bred och omfattande erfarenhet från arbete med kriser och konflikt, i Sverige och internationellt. Svenska Röda korset har under flera nationella kriser bistått individer, stöttat kommuners insatser som under attentatet vid Drottninggatan 2017, skogsbränderna 2018 och under covid-19-pandemin. Svenska Röda Korset bygger nationell och lokal krisberedskap över hela Sverige. Svenska Röda Korset har en egen krisberedskapsorganisation, frivilligresurser egna beredskapslager, avtal för logistikstöd och inte minst tillgång till hela den Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsens kompetens och vid behov lagrade försörjningsartiklar. Svenska Röda Korset har bland annat även katastrofresponsmoduler (Emergency response units, ERU) inom hälsa, vatten och

sanitet, som används vid internationella insatser och där vi undersöker hur dessa skulle kunna användas vid kriser på svensk mark.

Svenska Röda Korsets synpunkter på utredningens förslag

Svenska Röda Korset välkomnar möjligheten att inkomma med ett yttrande över betänkandet En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50) och lämnar synpunkter på de för oss relevanta delarna i innehållet, där vi besitter särskild erfarenhet och kompetens.

Detta yttrandes är disponerat på följande vis: först ges en övergripande inledning kring utveckling av försörjningsberedskap i Sverige. Sedan ges kommentarer på utredningens resonemang och förslag utifrån den ordning de förekommer i betänkandet.

Övergripande kommentarer

Om pågående utveckling av svensk krisberedskap och totalförsvaret

Sveriges krisberedskapssystem är under utveckling och stor förändring. De senaste åren har flera uppdrag givits till statliga utredningar och många myndigheter har även fått regeringsuppdrag rörande specifika delar som behöver stärkas eller ses över. Mycket behöver åtgärdas för att stärka det civila försvaret, något som även Svenska Röda Korset har påtalat och ser stort behov av. Samtidigt ser Svenska Röda Korset en risk att många pågående initiativ och exempelvis flera utredningar och den pågående utvecklingen sker delvis utan gemensam samordning och i ”silos”. Det är en stor utmaning att som enskild organisation ha överblick och förmåga att bistå i alla de processer vi anser är angelägna. Svenska Röda Korset har i flera yttranden, i separat myndighetsdialog och i flera andra sammanhang betonat vikten av att det ”system” som upprättas syftar till att säkerställa att de som drabbas står i centrum – att vi har fokus på vilken leverans som bör komma till stånd, till befolkningen i

stort och till enskilda som drabbas.¹ Arbetet för ett stärkt skydd för civilbefolkningen och arbetet rörande en stärkt försörjningsberedskap måste ha en gemensam grund och gå hand i hand för att inte skapa ineffektivitet i arbetet.

Utifrån ovan resonemang önskar vi utöver det som beskrivs i kommentarerna nedan även hänvisa till Svenska Röda Korsets tidigare yttranden över försörjningsberedskapsrelaterade utredningar, så som över betänkandet ”En stärkt försörjningsberedskap för hälso- och sjukvården” (SOU 2021:19) betänkandet ”Ett stärkt skydd för civilbefolkningen vid höjd beredskap” (SOU 2022:57).

Civilsamhällets roll

För att hantera större kriser måste hela samhället mobiliseras och bidra. För god förberedelse och för att utnyttja samhällets resurser optimalt, önskar Svenska Röda Korset understryka vikten av att civilsamhället, och då såväl frivilliga försvarsorganisationer som andra aktörer i civilsamhället, bereds möjlighet att medverka vid planering, utbildning och övning gällande insatser vid kriser. Svenska Röda Korset noterar avsaknaden av civilsamhällets roll i betänkandets resonemang och förslag och betonar därför vikten av att inkludera och ta tillvara civilsamhällets förmåga även i frågor som rör försörjningsberedskapen, och i Regeringskansliets omhändertagande av utredningens förslag.

Kapitel 2 Utredningens uppdrag, genomförande, utgångspunkter och avgränsningar

Resurser med dubbla användningsområden

Betänkandet avgränsar försörjningsberedskapen till civila resurser och de varor och tjänster som används för civilt bruk inom det civila och det militära försvaret. De analyser och förslag som presenteras i betänkandet utgår inte från varor och tjänster som enbart syftar till militär användning. Svenska Röda Korset önskar dock belysa att varor som visserligen inte enbart syftar till militärt bruk kan ha dubbla

¹ Se exempelvis [Människan i krisen – ett humanitärt perspektiv på Sveriges krisberedskapssystem](#), Svenska Röda Korset, 2021

användningsområden, alltså både civila och militära. Enligt den internationella humanitära rätten kan objekt som används för militära ändamål utgöra så kallade militära mål, dvs. vara legitima att för en motståndare att angripa militärt.

Det första tilläggsprotokollet till Genèvekonventionerna definierar objekt som militära mål om de “på grund av art, läge, ändamål eller användning effektivt bidrar till de militära operationernas genomförande och vars totala eller delvisa förstöring, beslagtalande eller neutralisering under de vid tidpunkten gällande förhållandena medför en avgjord militär fördel”.² Statspraxis visar att även objekt med dubbla användningsområden ska definieras som civila *eller* militära utifrån denna definition.³ Under en väpnad konflikt får anfall inte riktas mot civila personer eller objekt, utan endast mot militära mål. Utredningen tar inte hänsyn till den rad rättsliga och säkerhetsmässiga frågeställningar som kan uppstå till exempel när civila personer hanterar resurser som kan utgöra militära mål eller när sådana resurser förvaras i en civil byggnad eller transporteras av civila aktörer. Sverige har som statspart till Genèvekonventionerna och dess tilläggsprotokoll en skyldighet att iakttä 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”⁴ samt att “vidtaga övriga nödvändiga försiktighetsmått i syfte att skydda civilbefolkning, civilpersoner och civil egendom som står under deras kontroll mot faror som uppkommer till följd av militära operationer.”⁵

Utifrån ovan framhåller Svenska Röda Korset att betänkandet hade stärkts av en fördjupad diskussion om de rättsliga och säkerhetsmässiga frågeställningar som kan uppstå vid hantering av resurser med dubbla användningsområden. I den fortsatta hanteringen av utredningens förslag behöver detta perspektiv tydligt inkluderas som en aspekt att ta hänsyn till.

² Genèvekonventionernas tilläggsprotokoll I, Artikel 52,

³ Se diskussionen förordning 8 i [Customary International Humanitarian Law, volume I](#), Jean-Marie Henckaerts and Louise Doswald-Beck, 2005.

⁴ Genèvekonventionernas tilläggsprotokoll I, Artikel 58(b)

⁵ Genèvekonventionernas tilläggsprotokoll I, Artikel 58(c)

Svenska Röda Korset understryker också behovet av dialog med Försvarsmakten för att nå det samråd med försörjningsmyndigheterna⁶ som betänkandet framhåller som målbild när det kommer till Försvarsmaktens behov av civila resurser. Detta samråd behöver utöver avvägande av åtaganden enligt internationell humanitär rätt även inkludera hur prioriteringar och jämkningar mellan civila och militära behov ska hanteras.

Vikten av kunskap i den humanitära rätten

Kunskap i och förståelse för reglerna är en grundläggande förutsättning för att den humanitära rättens regler ska respekteras. Kunskap i den humanitära rätten inom totalförsvarets olika delar, inklusive inom näringslivet, är också nödvändig för totalförsvarets samlade funktionssätt och för att totalförsvarsmålen ska uppnås på ett sätt som är förenligt med Sveriges folkrättsliga förpliktelser.

Även de aktörer som är föremål för denna utredning, inklusive aktörer inom näringslivet, bör känna till grundläggande regler i internationell humanitär rätt, särskilt de som är tillämpliga för deras uppgifter.

Kapitel 4, Försörjningsrelaterade utmaningar i kris och krig

Förberedelser inför mottagande av internationell humanitär hjälp

Historien och vår nutid påminner oss om att ingen klarar sig själv i tider av kris och konflikt. Det ligger i definitionen av kris att behoven överstiger de tillgängliga resurserna. Humanitär hjälp utifrån kommer spela en roll i Sveriges motståndskraft och i försörjningen av civilbefolkningen och det civila försvaret. Svenska Röda Korset efterlyser en vidgad analys av de strukturella försörjningsrelaterade utmaningarna i kris och krig än de som framhålls i betänkandet. Detta hade med fördel kunnat inkluderas i betänkandets avsnitt 4.2, ”Identifierade

⁶ [En modell för svensk försörjningsberedskap \(SOU 2023:50\)](#), sid. 248

försörjningsrelaterade brister och utmaningar på strukturell nivå”.⁷ Sverige saknar idag planering för mottagande av internationell humanitär hjälp. Denna planering behöver göras i många nivåer av det svenska samhället och bör med fördel utgå från den kunskap som finns etablerad inom området ”international disaster response law” (IDRL), dvs. den lagstiftning och annan reglering som varje stat bör stifta för att möjliggöra för stöd från internationella aktörer.⁸

IDRL är det område inom den internationella rätten som handlar om att underlätta för mottagande av internationell katastrofhjälp. Sverige har som statspart till Genèvekonventionerna även varit med och antagit resolutioner vid Internationella konferensen gällande vikten av stärkt förmåga inom detta område och behov av utveckling av nationella regelverk.⁹

Svenska Röda Korset understryker behovet att planera för mottagande av internationell humanitär hjälp enlighet med IDRL och med stöd av de vägledningar och checklistor som finns framtagna för hur stater ska kunna anpassa sin reglering inom området.¹⁰ Det handlar konkret om dispenser och tillfälliga regelförändringar som syftar till underlättande av tullklarering, införsel av tekniskt material och livsmedel, samt om att möjliggöra för internationell personal att kunna verka i Sverige. Dessa åtgärder hade även kunnat inkluderas som ytterligare en av flera utbudsförstärkande åtgärder inom ramen för betänkandet avsnitt 7.1 ”Försörjningsrelaterade åtgärder”.¹¹ (Se även vidare nedan.)

I detta avsnitt saknas även resonemang rörande vikten av en planering för närvaro och samverkan med internationella humanitära aktörer som kan komma att etablera sig på svensk mark vid en väpnad konflikt i Sverige, såsom delar av Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen samt andra självständiga humanitära aktörer. Kopplat till betänkandets resonemang om behovet av nationell samordning av

⁷ [En modell för svensk försörjningsberedskap \(SOU 2023:50\)](#), sid. 84-93

⁸ Se exempelvis [International disaster response law](#), Internationella rödakors- och rödahalvmånefederationens hemsida

⁹ Se exempelvis resolutionen [Disaster laws and policies that leave no one behind](#) (33IC/19/R7), 33:e Internationella konferensen, 2019

¹⁰ Se exempelvis [Guidelines for the Domestic Facilitation and Regulation of International Disaster Relief and Initial Recovery Assistance](#), IFRC, 2017

¹¹ [En modell för svensk försörjningsberedskap \(SOU 2023:50\)](#), sid. 161

handhavandet av bedömningar av regelefterlevnad och dispensgivning¹² (som beskrivs i betänkandets avsnitt 11.2, ”Övervägande och förslag: den nationellt samordnande funktionen bör tillhandahålla en kontaktpunkt för information för företagen”) skulle Svenska Röda Korset vilja framhålla behovet av dispenser även för internationella humanitära aktörer vid höjd beredskap, något som analysen borde kompletteras med.

Sammanfattningsvis saknar Svenska Röda Korset resonemang i betänkandet rörande mottagande av humanitär hjälp från internationella aktörer, såsom från Internationella rödakors- och rödahalvmånerörelsen. Då Sverige i dagsläget inte har någon planering för mottagande av sådant stöd behöver detta utvecklas och tas vidare i regeringens fortsatta arbete med utredningens förslag.

Behovet av en tydlig och bred behovsbild

Svenska Röda Korset delar utredningen syn på behovet av en tydlig behovsbild av de varor och tjänster som produceras, importeras och konsumeras i Sverige i normala fall.¹³ Svenska Röda Korset uppmanar till ett generellt bredare och mer inkluderade perspektiv på utvecklandet av Sveriges krisberedskap och totalförsvaret. Vid vardag, kriser och väpnade konflikter måste samhället kunna ta hand om alla och säkerställa att alla får tillgång till de försörjningsartiklar och tjänster de behöver oavsett om de har en hemadress, behärskar språket, bor på i en stad eller landsbygdsmiljö eller lever utanför det ordinarie systemet och oavsett deras rättsliga status. Genom ett bredare perspektiv skapas en robustare beredskap. Vi ser redan idag i alla våra verksamheter stor utsatthet hos många individer och grupper i Sverige. En utsatthet som vid kris och väpnad konflikt kommer att öka exponentiellt.¹⁴

Svenska Röda Korset ser anledning att understryka att ingen del av landet helt kan uteslutas från risken att utsättas för en katastrof eller ett väpnat angrepp, eller från konsekvenserna av ett sådant och att skälen för att bygga upp en effektiv

¹² [En modell för svensk försörjningsberedskap \(SOU 2023:50\)](#), sid. 302

¹³ [En modell för svensk försörjningsberedskap \(SOU 2023:50\)](#), sid. 89–90

¹⁴ [War in Cities: Preventing and addressing the humanitarian consequences](#), ICRC, maj 2023, sid 23

försörjningsberedskap i hela landet därför väger tyngre än de kostnader som det kan förväntas innebära.

Kapitel 6, Internationell utblick och försörjningsrelaterade EU-initiativ

Finland som exempel

Svenska Röda Korset instämmer i utredningens bedömning att flera viktiga lärdomar kan dras från Finland (avsnitt 6.1.1).¹⁵ Här önskar Svenska Röda Korset framhålla den roll och de bidrag som Finska Röda Korset har i den finska försörjningsberedskapen. Finska Röda Korset har en utpekad roll som aktör i detta sammanhang, exempelvis som rådgivande till finska Försörjningsberedskapscentralen (FBC/NESA), och med deltagande i FBC:s arbetsgrupper, såsom den med fokus på nationella kriser och nödbostäder (där Finska Röda Korset har ansvar för lagerhållning av materiell för att kunna upprätta tältläger för tiotusen personer. En aspekt som Svenska Röda Korset ser anledning att gemensamt se över med ansvariga myndigheter och regeringen är att bistå i ”omsättning” av lagerhållna förnödenhetsartiklar. I Finland har Finska Röda Korset denna roll, dvs. att bistå i att säkerställa att försörjningsartiklar som lagerhålls kan omsättas och ”roteras ut” i nationella och internationella pågående insatser för att undvika att utgångsdatum passeras.

Kapitel 7 En samordnad försörjningsberedskap – åtgärder, principer och ansvarsfördelning

Inkludera distribution till behövande som en försörjningsrelaterad åtgärd

Svenska Röda Korset välkomnar den översikt över försörjningsrelaterade åtgärder som betänkandet lyfter men saknar en central aspekt; hur förnödenheter och försörjningsartiklar ska distribueras till civilbefolkningen. Detta är en aspekt som vi ofta kallar ”the last mile” dvs. den sista leveranssträckan för att nå de delar av befolkningen som nödhjälpen ytterst är avsedd för. Detta perspektiv har Svenska

¹⁵ [En modell för svensk försörjningsberedskap \(SOU 2023:50\)](#), sid.117-133

Röda Korset lyft flera gånger tidigare. Svenska Röda Korset har i flera kriser i Sverige, framför allt under Covid-19 pandemin, tagit en roll att förmedla till exempel livsmedel genom matkasseutdelning och uthämtning av läkemedel till de som inte, på grund av utsatthet och säkerhetsrisker, kunnat ta del av det de behöver för sin överlevnad. Vi ser inte heller att detta lyfts som en del av de kommande försörjningsanalyserna som beredskapssektorerna ska genomföra, speciellt se vi vikten att inkludera distribution till civilbefolkningen inom beredskapssektorn för livsmedelsförsörjning och dricksvatten.¹⁶

Utbildning inom försörjningsberedskap

Svenska Röda Korset välkomnar betänkandets konstaterade rörande vikten av utbildning av den personal som ingår i försörjningsberedskapsverksamheten, och att utredningen understryker vikten av att genomföra övningar, såväl inom som mellan sektorer på nationell, regional och lokal nivå (avsnitt 7.1.1 ”Kort om respektive åtgärd”).¹⁷ Svenska Röda Korset saknar dock resonemang i betänkandet rörande hur sådana övningar bör genomföras och vilka som bör delta. Svenska Röda Korset framhäver vikten att civilsamhället inkluderas då civilsamhället och frivilliga är en viktig distributionsaktör av förnödenheter.

Sammanfattningsvis understryker Svenska Röda Korset vikten av att inkludera hur förnödenheter ska distribueras till civilbefolkningen som en av de försörjningsrelaterade åtgärderna att ta vidare, inklusive i framtida försörjningsanalyser inom beredskapssektorn för livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

Kapitel 14 Den nationellt samordnande funktionens organisation

Svenska Röda Korset välkomnar en nationell samordnande funktion för försörjningsberedskap och ser positivt på att MSB ges ansvar för den funktionen då

¹⁶ [En modell för svensk försörjningsberedskap \(SOU 2023:50\)](#), sid.222

¹⁷ [En modell för svensk försörjningsberedskap \(SOU 2023:50\)](#), sid. 160

deras närhet till sektorn räddningstjänst och skydd av civilbefolkningen stärker möjligheterna för samordning av arbetet. Svenska Röda Korset har inga synpunkter på hur MSB bör organiseras som myndighet.

Ett försörjningsberedskapsråd som inkluderar civilsamhället

Svenska Röda Korset välkomnar förandet av ett försörjningsberedskapsråd och understryker vikten av att inkludera civilsamhället i rådet och att Svenska Röda Korset och andra relevanta aktörer inkluderas i den struktur som etableras.

Avslutningsvis

Sammantaget ser Svenska Röda Korset stor möjlighet att bidra i det fortsatta arbetet att ta fram en modell för försörjningsberedskapen i Sverige. Detta bland annat utifrån den förmåga och erfarenhet Svenska Röda Korsets arbete vid ett stort antal kriser – i Sverige och internationellt – och konflikter världen över, har förskansat sig.

Att skydda civilbefolkningen från krigets verkningar är ett av de centrala syftena i det internationella regelverket, och ett av huvudmålen för Sveriges civila försvar.

Svenska Röda Korset ser stort värde i utredningens förslag, och den ambition de pekar ut, men ser flera områden där vidare utveckling krävs. Svenska Röda Korset ser fram emot att bidra i detta arbete.

SVENSKA RÖDA KORSET



Anders Pedersen

Tillförordnad generalsekreterare