

YTTRANDE

Dnr: KS 2021-0355

Justitiedepartementet

## Betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25) (Ju2021/00971)

---

Svenska kyrkan har granskat betänkandet utifrån teologiska och etiska perspektiv som bland annat innefattar Svenska kyrkans grundläggande människosyn, ett barnrättsperspektiv, rätten till ett liv i värdighet samt Sveriges internationella åtaganden att respektera och garantera mänskliga friheter och rättigheter.

Att möta och bearbeta människors existentiella oro och att bidra till hopp är trossamfundens grundläggande uppdrag och utgör ett väsentligt bidrag till samhällets samlade motståndskraft. Därutöver har Svenska kyrkan har specifika författningsreglerade skyldigheter vid beredskap. Som huvudman för begravningsverksamheten i kommunerna (med undantag av två kommuner i landet) ska Svenska kyrkan sörja för att begravingar kan genomföras. Enligt begravningslagen (1990:1144) ska en församling som är huvudman för begravningsverksamheten vidta de beredskapsförberedelser som behövs för denna verksamhet under höjd beredskap (8 kap. 3 §). I kulturmiljölagen (1988:950) finns ytterligare bestämmelser om Svenska kyrkans roll vid beredskap (4 kap. 15 a §). Svenska kyrkan och dess organisatoriska delar ska vidta de beredskapsförberedelser som under höjd beredskap behövs för skydd, vård och underhåll av de kyrkliga kulturminnena.

Svenska kyrkan har tidigare yttrat sig över betänkandet En ny myndighet för psykologiskt försvar per den 29 oktober 2020 samt lämnat synpunkter till civilförsvarsutredningen per den 1 december 2020.

### **SVENSKA KYRKANS YTTRANDE**

Svenska kyrkan *välkomnar* utredningens ambition att skapa tydliga statliga system och strukturer för samverkan inom det civila försvaret.

Svenska kyrkan *föreslår* att det skapas utpekade kontaktvägar för samverkan och koordinering mellan det offentliga och civilsamhällesorganisationer inom det civila försvaret. I de förslag som läggs fram saknas samordningsstrukturer i förhållande till Svenska kyrkan och andra trossamfund och civilsamhällesorganisationer.

Svenska kyrkan *understryker* att Svenska kyrkan bör vara en erkänd och aktiv dialogpartner i förhållande till Regeringskansliet när det civila försvaret byggs upp och utvecklas.

Svenska kyrkan *understryker* att förutsättningar, uppdrag och roll för begravningsverksamheten och skyddet av kulturarv vid höjd beredskap och krig bör beskrivas. Det bör även klart framgå var begravningsverksamheten sorteras in i strukturen för det civila försvaret. Svenska kyrkan har författningsreglerade skyldigheter när det gäller begravningsverksamheten och skydd, vård och underhåll av kyrkliga kulturminnen.

Svenska kyrkan *understryker* att den erfarenhet av och kunskap om krisberedskap som finns i Svenska kyrkan och andra trossamfund samt hos andra civilsamhällesaktörer bör tas tillvara i planering och uppbyggnad av det civila försvaret.

Svenska kyrkan *understryker* att förslaget om höjt ekonomiskt stöd för beredskapsförberedelser även ska beröra Svenska kyrkans anpassning av begravningsverksamheten för höjd beredskap samt för uppbyggande av förmåga till skydd av kyrkliga kulturminnen och de kyrkliga arkiven under höjd beredskap och krig.

Svenska kyrkan *framhåller* att individperspektivet och därvid särskilt barnperspektivet är angeläget i planering och uppbyggnad av det civila försvaret. Utöver att tillfredsställa de uppenbara behoven av vatten, mat, värme o.s.v. behöver människors existentiella behov, behov av riter samt behoven av trygghet och hopp, mötas. Att barn upplever trygghet och kan upprätthålla sin vardag under påfrestning bidrar till samhällets funktionalitet, robusthet och uthållighet. Trossamfunden och andra civilsamhällesaktörer har här en avgörande roll gällande upprätthållande av den existentiella hälsan, andlig balans, mental uthållighet, känsla av sammanhang (KASAM), resiliens och mental motståndskraft som en viktig komponent i individens psykologiska försvar.

## **UTVECKLING AV SVENSKA KYRKANS SYNPUNKTER**

### ***Struktur för det civila försvaret och Svenska kyrkans roll***

Svenska kyrkan välkomnar utredningens ambition att skapa tydliga statliga system och strukturer inom det civila försvaret.

Svenska kyrkan finner att betänkandet är väl genomarbetat. Det saknas dock förslag om hur Svenska kyrkan och för andra civilsamhällesaktörer ska ges ekonomiskt stöd att bygga förmåga för verksamheten under höjd beredskap och krig.

Utredningens förslag får som konsekvens att Svenska kyrkan får flera, och olika samverkansnoder att förhålla sig till. Till exempel delas hemvisten för själavård och psykosocialt stöd på flera beredskapssektorer/beredskapsområden: Hälsa vård och omsorg, beredskapsområde Psykologiskt försvar och eventuellt också en del av beredskapsområdet Migration.

Svenska kyrkan samverkar därutöver på stifts- och församlingsnivå med länsstyrelser respektive kommuner i begravnings- och kulturarvsfrågor och generellt vid krishantering av olika slag. Utredningen betonar att alla former av stuprör ska undvikas genom samverkan mellan sektorerna och beredskapsområden. Svenska kyrkan konstaterar att kontaktvägarna för Svenska kyrkan, och för civilsamhället i stort, bör vara tydliga så att klar och effektiv samverkan och koordinering kan ske.

Svenska kyrkan behöver kunna ta del av aktuella lägesrapporter så att rätt insatser görs utifrån faktiska behov. Detta kräver koordinering med det offentliga krisledning och en samsyn kring läge och behov

av insatser. Rörande kulturmiljölagen krävs förtydliganden av ansvar och förutsättningar, samordning med sektorsmyndighet och eventuellt ytterligare offentliga aktörer.

Svenska kyrkan har en viktig roll i totalförsvaret genom lagstadgade samhällsviktiga beredskapsskyldigheter, i bemötandet av och i stödet till drabbade i krissituationer samt i stödet till Försvarsmaktens personal. Svenska kyrkan har också en sammanhållande roll i samhället samt en omfattande och utvecklad samverkan med andra civilsamhällesorganisationer. Dessa olika roller behöver synliggöras, förtydligas och utvecklas i den fortsatta uppbyggnaden av det civila försvaret. Erfarenheterna från tidigare kriser visar att Svenska kyrkan har en viktig roll vid större samhällskriser då olika offentliga och civilsamhällesaktörer är delaktiga. Samarbetet inom krisberedskapen fungerar ofta mycket väl i det dagliga lokala arbetet och det finns en ömsesidig tillit i relationerna. Svenska kyrkan har till utredningen framfört synpunkter på angelägenheten i att klargöra och tydliggöra roller och förutsättningar för Svenska kyrkan och andra trossamfund samt för andra civilsamhällesaktörer. I förslaget till struktur för det civila försvaret saknas dessa förtydliganden och det krävs ett ytterligare arbete för att skapa tydlighet i roller och förutsättningar, så att ett effektivt och smidigt samarbete kan fungera väl vid höjd beredskap och krig.

Sverige har ratificerat Haagkonventionens andra protokoll om skydd av kulturarv i händelse av väpnad konflikt. Det är angeläget att förutsättningarna för skyddet anges för detta, det största sammanhållna kulturarvet i Sverige som kyrkorna och dess föremål utgör. Det innebär bland annat att delar av det kyrkliga kulturarvet behöver skyddas fysiskt genom skyddsrum eller liknande. Svenska kyrkan noterar att frågor om skydd av kulturarv inte berörts av utredningen. Rörande kulturmiljölagen krävs förtydliganden av ansvar och förutsättningar, samordning med sektorsmyndighet och eventuellt ytterligare offentliga aktörer. Rimligen borde även Riksantikvarieämbetet ges ett särskilt sektorsansvar i kulturarvsfrågorna. Det är inte rimligt att Svenska kyrkan ensam ska bära ansvar för att säkra det skydd som krävs.

I en beredskapssituation kommer församlingar och stift inom Svenska kyrkan att beröras. Svenska kyrkans nationella nivå kommer också att behöva samordna arbetet inom kyrkan och samlat företräda kyrkan i relation till det offentliga. Svenska kyrkan har påbörjat ett arbete för att förbättra förutsättningarna och kapaciteten för att kunna agera vid höjd beredskap. En viktig del i det arbetet är att identifiera aktörer och precisera vilken samordning som skulle behöva ske.

### ***Svenska kyrkans sammanhållande roll, kunskap och erfarenhet av krisberedskap***

Svenska kyrkan är med 13 stift och över 1300 församlingar rikstäckande med 21 606 anställda, varav 2810 präster och 1031 diakoner – som är välutbildade och erfarna krisstödjare. Svenska kyrkan engagerar förtroendevalda och många ideella över hela landet. Kyrkans personal och lokaler används för omedelbara insatser i samband med olyckor och liknande allvarliga händelser, i syfte att skapa trygghet och för att möta människors akuta sorg, förtvivlan och oro.

En del av det grundläggande uppdraget för församlingarna i Svenska kyrkan är att stödja människor i kris och sorg, visa omsorg och ge möjlighet till samtal och själavård. Om Sverige skulle hamna i en situation med höjd beredskap eller krig, kommer Svenska kyrkans och andra trossamfunds roll som sammanhållande och stödjande kraft i samhället att förstärkas ytterligare.

Svenska kyrkans och övriga civilsamhällets erfarenheter och kunskaper bör tas till vara vid uppbyggnaden av det svenska civila försvaret.

Svenska kyrkan har en väl fungerande krisberedskapsorganisation som utvecklats och prövats under olika typer av nationella och internationella kriser. Krisberedskapen är samordnad, välorganiserad och närvarande i alla kommuner i landet och i utlandsförsamlingarna runt om i världen. Genom konstant beredskap i såväl de små som de stora sammanhangen, kan Svenska kyrkans krisberedskap kopplas in med kort varsel och utgöra ett stöd för människor i utsatta lägen. En studie från Handelshögskolan (Wijkström, Henreksson med flera *The Church of Sweden and the Quest to Bounce Back Better*, 2020) visar på vikten av hur en stor organisation som Svenska kyrkan också kunnat omvandla empiri från flyktningkrisen till organisatoriskt lärande för att åter snabbt kunna skala upp sin krisberedskap vid pandemin.

Ansvar för krissamordningen ligger på kyrkans nationella nivå. I krissamordningen ingår funktionen tjänsteman i beredskap. Krissamordningen är en resurs för stift och församlingar, och samverkar med andra samfund, myndigheter och organisationer.

Den avtalsreglerade institutionssjälavården utgör också ett viktigt stöd för Polisen och hälso- och sjukvården i deras arbete i akuta krissituationer och för att själva bearbeta det medarbetarna ser och erfar i sitt arbete. Många församlingar samarbetar nära med kommuner i POSOM-grupper och skolor räknar ofta med Svenska kyrkans medverkan i sin krisplanering.

Svenska kyrkan bidrar därutöver även med präster som stödjer vid behov med krisstöd i den myndighetsgemensamma stödstyrkan samt med själavård för Försvarsmakten. Forskning visar att det finns en unik och betydelsefull kunskap hos militärsjälavårdare om människan under skarp beredskap och i krigssituationer. Detta är en kunskap och förståelse som har kapacitet att stödja och guida människor i de mentala och andliga utmaningar som kan uppstå i spåren av det som bevitnas eller utförs.

Svenska kyrkans samlade kunskap och erfarenhet av att hantera kriser och krisberedskap i Sverige och i utlandet behöver nyttjas i den fortsatta uppbyggnaden av beredskapen och totalförsvaret. Svenska kyrkans internationella arbete har under mycket lång tid verkat i miljöer som drabbats av krig och katastrof. Svenska kyrkan har utvecklat särskild kompetens inom psykosocialt stöd och är internationellt erkänt för sitt arbete. Ett psykosocialt synsätt bygger på tron på människors egen kraft att stötta varandra och återhämta sig vid kriser och katastrofer. Detta bygger på studier som visar att när människor kan se sig själva som aktiva deltagare med handlingsutrymme bidrar det till snabbare återhämtning och minskad risk för långvarig psykisk ohälsa.

Under coronapandemin har ytterligare erfarenheter och lärdomar gjorts som bör beaktas i den fortsatta utvecklingen av civilförsvaret. Svenska kyrkan har tillsammans med andra civilsamhällesaktörer efter överenskommelse med Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) åtagit sig uppdrag att stödja enskilda i utsatta lägen. Civilsamhället har varit en nödvändig part i arbetet. Insatserna är av avgörande betydelse för dem som fått hjälp. Bland annat har Svenska kyrkans utökning av Jourhavande präst-tjänsterna haft stor betydelse för många enskildas hantering av existentiell oro, rädsla och ensamhet. Civilsamhällets insatser har på ett betydande sätt bidragit till nationell sammanhållning och att Sverige klarat av att hantera situationen.

### ***Samverkan och koordinering***

Det är inte rimligt att Svenska kyrkan, som har en samlad krisberedskap med närvaro i alla landets kommuner, ska relatera parallellt dels till ett stort antal civilområden, dels till ansvariga sektorsmyndigheter. Ingången till dialog och samordning behöver samordnas för att Svenska kyrkan ska kunna bidra på bästa sätt till Sveriges beredskap och även kunna komplettera det offentliga och de insatser som görs av övriga viktiga civilsamhällesaktörer.

I en akut krissituation bör Svenska kyrkan ha "en plats vid bordet" där krisberedskap och insatser vid beredskap planeras och koordineras. Dialogen på nationell nivå med Regeringskansliet, MSB, länsstyrelserna och andra myndigheter som berörs behöver fungera effektivt och smidigt. Det är angeläget att kanaler för samverkan och koordinering mellan det offentliga och Svenska kyrkans nationella nivå är tydliga.

På Svenska kyrkans nationella nivå finns idag ett etablerat samarbete mellan Svenska kyrkan och MSB, Utrikesdepartementet (UD) och även med Socialstyrelsen, Myndigheten för stöd till trossamfund, övriga trossamfund och andra aktörer. Lokalt och regionalt finns ofta samverkan med till exempel polis, räddningstjänst, kommuner och länsstyrelser.

MSB har dialog med svenska trossamfund på nationell nivå genom en dialoggrupp, där information och erfarenheter i krisberedskapsfrågor utbyts. Syftet är att den ska fungera som ett nätverk och en resurs i samhällets krisberedskap. MSB leder även en nationell samverkansgrupp där Svenska kyrkan ingår. Syftet med samverkansgruppen är att stärka beredskapen för att ge stöd till drabbade och närstående efter allvarliga händelser utomlands eller i Sverige.

Samverkan med UD sker genom bland annat Stödstyrkan där präster i Svenska kyrkan tillsammans med personer från Röda Korset och Rädda Barnen utgör krisstödjare. Stödstyrkan kan kallas ut av UD för stöd till utlandsmyndigheter när svenska och andra EU-medborgare drabbats utomlands. Här pågår ett utvecklingsarbete där det handlar, dels om att använda stödstyrkan mer och i hela dess bredd, dels bearbeta möjligheten att stödstyrkan också kan tas i anspråk vid händelse inom landet.

Samverkan med Försvarsmakten sker genom Försvarsmaktens fältprost, som leder verksamheten för militär själavård som finns på nationell, regional samt lokal ledningsnivå.

I frågor som rör begravningslagens beredskapsbestämmelser krävs samordning med länsstyrelser och kommuner. Tidigare fanns rekommendationer, utfärdade av det dåvarande Rådet för kommunal beredskap, om att begravningshuvudmännen skulle hålla en markreserv motsvarande behovet av kistgravplatser för fem procent av befolkningen inom huvudmannens område. Det förekommer, särskilt på mindre orter, att huvudmän fortfarande tillämpar denna regel. Under pandemin har samverkan skett med myndigheter och regioner för att öka kapaciteten i begravningsverksamheten och för att ta fram gemensamma direktiv för hanteringen.

I insatser som rör krisberedskap och att skydda civilbefolkningen vid beredskap och krigstillstånd krävs samordning med kommuner, regioner, länsstyrelsen, sektorsmyndigheter och Regeringskansliet. I det förslag som föreligger behövs en anpassning för en klar och effektiv kontaktgång mellan det offentliga aktörer och civilsamhällesaktörerna.

### ***Planeringsförutsättningar och resursättning***

Svenska kyrkan och övriga civilsamhällesaktörer har en samhällsviktig roll och behöver få goda planeringsförutsättningar för utvecklandet av insatser inom det civila försvaret. Det är angeläget att arbetet hålls ihop inom Regeringskansliet så att Svenska kyrkan och andra inom civilsamhället har en samlad ingång i civilförsvarsfrågorna och inte behöver föra dialog med flera departement parallellt.

Frågor som rör medelstilleddning har beskrivits i förslaget vad gäller statens offentliga aktörer, men är inte omhändertagna när det gäller civilsamhällets aktörer och därmed inte heller Svenska kyrkan. När relationsförändringen mellan staten och Svenska kyrkan genomfördes, var det säkerhetspolitiska läget ett annat. Svenska kyrkan, som tidigare varit en del av den offentliga sfären med viss myndighetsstyrning och specifika reglerade beredskapsuppgifter, övergick till att vara ett privaträttsligt subjekt. Det som var rimligt år 2000 från ett säkerhetspolitiskt perspektiv och som faktiskt reglerades i relationsförändringen, har numera förändrats. I den försvarspolitiska propositionen signalerar regeringen en höjd ambitionsnivå och konsekvenserna av detta beskrivs nu i Civilförsvarsutredningens betänkande. Denna höjda ambitionsnivå för författningsreglerade beredskapsuppdrag måste därför åtföljas av finansiering från statens sida – även i relation till Svenska kyrkan.

En uppbyggnad av det civila försvaret utifrån en ny hotbild ställer också nya krav på och innebär tillkommande kostnader för Svenska kyrkan. De medel som regeringen avser att avsätta för en rad aktörer inom det civila försvaret 2021–2025 inkluderar inte Svenska kyrkan, trots de författningsreglerade samhällsviktiga beredskapsuppdragen. Det är inte rimligt att Svenska kyrkans medlemmar ska stå för kostnader förknippande med höjd beredskap enligt begravningslagens bestämmelser samtidigt som de kommuner som är huvudmän för begravningsfrågor kan få ersättning från staten för liknande ökade kostnader. Frågor som rör till exempel ökad kapacitet och uppskalning av begravningsverksamhet vid kris- och krigssituation kan också kräva dialog med bland annat kommunala företrädare och länsstyrelserna och beslut om tillgängliggörande av mer mark för begravingar. Rutiner för hur sådana frågor ska lösas i 290 kommuner och 21 regioner i landet skulle behöva finnas på plats som en del av beredskapsplaneringen. Principiella frågor i sammanhanget behöver också lösas samordnat och på ett övergripande plan.

Det kan finnas anledning att se över möjligheten för civilsamhällesaktörer att snabbt kunna ta del av statliga anslagsmedel vid större kriser. Detta skulle kunna bidra till högre flexibilitet vid en större kris där kostnadskrävande insatser kan vara nödvändiga. En översyn av författningsreglering och anslagsskrivningar som rör det civila försvaret kan därför behövas för att möjliggöra transfereringar även till civilsamhällesorganisation eller trossamfund som Svenska kyrkan.

Enligt kulturmiljölagen har Svenska kyrkan även ett beredskapsuppdrag rörande kyrkliga kulturmiljöer och kulturminnen samt arkiv. Sverige har också ratificerat Haagkonventionens andra protokoll om skydd av kulturarv i händelse av väpnad konflikt. Beredskapsinsatser enligt kulturmiljölagens bestämmelser avser dock skydd av ett kulturarv som utgör en del av *hela* Sveriges tusenåriga kulturarv. Kostnaden för skyddsåtgärder kan liksom vård- och underhållsåtgärder således inte bäras enbart av medlemmarna i Svenska kyrkan. Sådana extraordinära kostnader som kan uppkomma vid höjd beredskap täcks inte av de årliga statliga anslagen för kyrkoantikvarisk ersättning. Situationen vid höjd beredskap kan inte heller jämföras med dagens krissituationer. Vid till exempel en större skogsbrand skulle kulturarvsföremål från en kyrka kunna evakueras till närområdet och förvaras säkert i andra lokaler under en kortare period. I en överhängande krigs- eller liknande beredskapssituation kommer dock helt andra typer av trygga förvaringslösningar för kulturarvsföremål krävas. Även detta är förknippat med en rad kostnader och potentiellt mycket höga kostnader.

Det handlar även om att tillgängliggöra kyrkorna, som är viktiga platser för människor i kris – både för att hantera krisens akuta lägen och för att upprätthålla en trygghet och normalitet.

Uppsala den 27 maj 2021

På kyrkostyrelsens vägnar

Antje Jackelén  
Ärkebiskop

Erika Brundin  
Ställföreträdande generalsekreterare