

RAPPORT

VÄGEN FRAMÅT-PANDEMIN OCH DE MÄNSKLIGA RÄTTIGHETERNA

Februari 2022



Bright ideas. Sustainable change.

RAMBOLL

Sammanfattning

Konferensen Vägen framåt – pandemin och de mänskliga rättigheterna genomfördes den 27 oktober 2021, och arrangerades i samverkan mellan aktörer från offentlig sektor och civilsamhället. Syftet med konferensen var att undersöka pandemins påverkan på jämlikheten och de mänskliga rättigheterna och att identifiera insatser för bättre dialog, samverkan och efterlevnad i frågorna. Länsstyrelsen i Jönköpings län gav Ramboll i uppdrag att vara särskild rapportör innan, under och efter konferensen. Konferensen hade ett tvådelat fokus med fyra underliggande teman: pandemins konsekvenser för olika rättigheter och grupper i befolkningen respektive styrning, medel och metoder.

Rambolls analys av konferensens teman visar att pandemin har blottlagt flera brister i vårt samhälle gällande mänskliga rättigheter och jämlika livsvillkor. Detta är samhällsutmaningar som fanns redan innan pandemin och som under krisen blivit tydligare. Ramboll har dragit fyra övergripande slutsatser:

- Pandemin har synliggjort ojämlikhet och brister i skyddet av mänskliga rättigheter
- Pandemin har särskilt drabbat vissa grupper av invånare
- Civilsamhället som en viktig kraft under pandemin
- Människorättsperspektiv och jämlikhetsfrågor har inte varit tillräckligt integrerat i krisberedskapsarbetet

Ramboll lämnar i samband med denna rapport nio rekommendationer. De handlar bland annat om samverkan mellan civilsamhället och det offentliga och hur samhällets krisberedskap bör utvecklas för att bättre integrera MR- och jämlikhetsperspektiv. Några av de rekommendationer för vägen framåt som vi lämnat är:

Ramboll rekommenderar att en nationell strategi för civilsamhällets roll i kris tas fram. Det offentligas samverkan med civilsamhället och näringslivet är avgörande för en holistisk, effektiv och jämlik krisberedskap. En utmaning för civilsamhällesorganisationer handlar om möjligheten att medverka på lika villkor trots begränsade resurser. För nationella myndigheter är en av utmaningarna den stora mängden aktörer som finns inom civilsamhället också på nationell nivå. Ramboll menar att en nationell strategi om hur civilsamhället bättre kan inkluderas i krisberedskapen innan och under kris skulle stärka samhällets beredskap.

Ramboll rekommenderar också att MR- och jämlikhetsperspektiv blir en integrerad del av offentliga aktörers arbete i vardagen för att bära i kris. Det krävs avsevärda kunskaps- och kompetenshöjningar och bättre stöd i att omsätta dessa perspektiv i praktiken. Ramboll bedömer att det behövs en generell kunskapshöjning av lägstanivån och förstärkning genom spetskompetens i offentliga organisationer. Ramboll rekommenderar därför att tydligare krav ställs på att kommuner och regioner *inhämtar, uppdaterar* och *använder* kunskap om invånares livsvillkor. Vi menar också att MR- och jämlikhetsperspektiven bör användas i uppbyggnad i totalförsvaret i högre utsträckning än vad som sker idag.

Ramboll rekommenderar också att MR – och jämlikhetsperspektiv integreras bättre i krisberedskapen. En mycket viktig lärdom från covid-19 pandemin är att människorättsperspektiv och jämlikhetsfrågor inte har varit tillräckligt integrerat i krisberedskapsarbetet ute i landet. Människorätts- och jämlikhetsperspektiv behöver bli tydligare integrerade i krisberedskapen på alla nivåer.

Innehållsförteckning

1. INLEDNING OCH BAKGRUND	4
Bakgrund	5
Rambolls uppdrag och genomförande	5
Krisens natur	7
Begrepp och definitioner	8
2. SAMMANFATTNING AV KONFERENSEN	10
Pandemins konsekvenser på mänskliga rättigheter	12
Styrning - medel och metoder	16
Reflektioner från deltagande aktörer och ytterligare perspektiv	18
3. RAMBOLLS ANALYS OCH REKOMMENDATIONER	19
Pandemin har synliggjort ojämlikhet och brister i skyddet av mänskliga rättigheter	20
Pandemin har särskilt drabbat vissa grupper av invånare	22
Rambolls rekommendationer för vägen framåt	24
Civilsamhället som en viktig kraft under pandemin	25
Rambolls rekommendationer för vägen framåt	27
Människorättsperspektiv och jämlikhetsfrågor har inte varit tillräckligt integrerat i krisberedskapsarbetet	28
Rambolls rekommendationer för vägen framåt	30

Bilagor

Bilaga 1	
Konferensprogram Vägen framåt- Pandemin och de mänskliga rättigheterna	
Bilaga 2	
Referenslista	

1. Inledning och bakgrund

Bakgrund

Konferensen Vägen framåt – pandemin och de mänskliga rättigheterna genomfördes den 27 oktober 2021, och arrangerades i samverkan mellan aktörer från offentlig sektor och civilsamhället.

Syftet med konferensen var att undersöka pandemins påverkan på jämlikheten och de mänskliga rättigheterna och att identifiera insatser för bättre dialog, samverkan och efterlevnad i frågorna. Konferensen syftade också till att vara ett forum för kunskaps- och erfarenhetsutbyte mellan experter och företrädare från offentliga, idéburna och akademiska institutioner. Under dagen medverkade ett tjugotal talare, varav flera var framstående experter och ledare i nationell och europeisk kontext. Talarna representerade gemensamt 17 aktörer. Antalet konferensdeltagare uppgick till cirka 200 personer, som alla deltog digitalt.

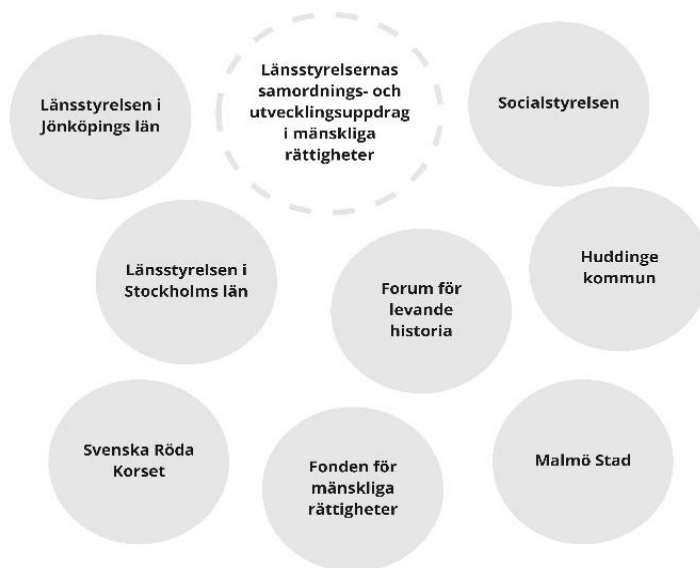
Konferensens arbetsgrupp skapades med stöd av länsstyrelsernas samordnings- och utvecklingsuppdrag i mänskliga rättigheter. Arbetsgruppen består av företrädare från länsstyrelserna i Jönköpings och Stockholms län, Huddinge kommun, Malmö stad, Forum för levande historia, Fonden för mänskliga rättigheter och Svenska Röda Korset. Sammansättningen speglar en grupp aktörer med lokal förankring, men olika roller i krishantering, som enats kring behovet att närmare undersöka signaler om att pandemin försämrat efterlevnaden av de mänskliga rättigheterna och ökat ojämlikheter för delar av Sveriges befolkning.

Rambolls uppdrag och genomförande

Ramboll har haft rollen som särskild rapportör innan, under och efter konferensen. Uppdragsgivare är länsstyrelsernas nationella samordnings- och utvecklingsuppdrag i mänskliga rättigheter som samordnas av Länsstyrelsen i Jönköpings län.

Som särskild rapportör har Ramboll haft i uppdrag att vara med och utforma innehållet i konferensen, att analysera konferensens frågeställningar och att lämna rekommendationer för vägen framåt. Under

Figur 1 Aktörer som intervjuats



konferensen bidrog Ramboll med en muntlig sammanfattning efter var och en av konferensens två övergripande fokusområden: pandemins konsekvenser på mänskliga rättigheter och styrning, medel och metoder. I denna rapport presenterar Ramboll en sammanfattning av konferensen och den analys vi gjort. Rapporten utgör slutrapporteringen av uppdraget. Rapporten är tänkt att bidra till fortsatt lärande och utveckling av arbetet med mänskliga rättigheter, jämlikhet och krisberedskap i Sverige.

UPPDRAGETS GENOMFÖRANDE

Ramboll har expertis inom området mänskliga rättigheter och krisberedskap. Under pandemin har Ramboll genomfört åtskilliga utvärderingar om pandemin, vilka har gett oss många lärdomar och möjligheten att se mönster i hur pandemin har hanterats.

Datainsamlingsmetoderna som har använts i uppdraget är dokumentation av konferensen, dokumentstudier, samt semi-strukturerade intervjuer med arbetsgruppens medlemmar och ett urval myndigheter innan och efter konferensen. Inspel under konferensen dokumenterades löpande i ett digitalt verktyg och analyserades genom tematisering av inspelen, samt utifrån lärdomar och slutsatser från Rambolls tidigare uppdrag på området. Dokumentstudierna består av underlag från konferensens medverkande aktörer. Ramboll genomförde tre intervjuer med medlemmar i

konferensens arbetsgrupp innan konferensen och fem intervjuer efter dess genomförande. Utöver intervjuer med arbetsgruppen genomförde Ramboll en intervju med Socialstyrelsen efter

konferensen. Sveriges Kommuner och Regioner (SKR) och Folkhälsomyndigheten (FHM) gavs möjlighet att medverka i intervjustudien, men avböjde.

Figur 2 Aktörer som talande under konferensen



Krisens natur

I detta avsnitt beskriver Ramboll några aspekter som är centrala för analyser av den pågående pandemin. I analysen av, om och hur mänskliga rättigheter och jämlikhet har påverkats under pandemin bedömer vi att det är nödvändigt att beskriva hur vi tar utgångspunkt i krisens natur i vår analys.

Kriser är i normalfallet högintensiva och åtgärdsinriktade till sin natur. En kris är dessutom ofta lokal eller regional och väldigt sällan en händelse med påverkan på en nationell nivå. Detta gäller inte vid humanitära kriser eller pandemier som kan ha långdragna förlopp. Beslut och åtgärder under pågående kris fattas inte alltid utifrån en tydlig helhet, utan utifrån osäkra underlag och med en lägesbild av tillgänglig information. Denna osäkerhet bidrar därför till att faktorer såsom vem som drabbas eller vad som skyddas blir frågor som belyses senare när krisen utvecklas och går från en initial tidskritisk händelse till en hanterad och/eller långtgående händelse. I takt med att händelser utvecklas och får ett utdraget förlopp förändras lägesbilden ofta till att även innefatta sociala, ekonomiska och kulturella perspektiv. Fokus skiftar från att handla om att eliminera orsaken till krisen till att i stället hantera och minimera dess effekt. Att arbeta med kris handlar således om att anpassa åtgärder och beslut utifrån händelsens utveckling, intensitet och den information som finns tillgänglig.

För att illustrera pandemins olika dimensioner har vi sammanställt en bild i figur 3. I analyser och utvärderingar av krishantering är det helt centralt att förstå vilka grundbultar krisledning alltid vilar på. Kriser är oförutsägbara och kan vara antingen högintensiva, lågintensiva eller både och i olika faser. En helt central del av all krisledning är att göra snabba och ibland hårda prioriteringar eftersom många intressen ofta ställs mot varandra i kris.

Det som särskiljer den pågående pandemin är dess utdragenhet i både tid och rum. Hela samhället har påverkats på ett omfattande sätt och under en lång tid. Även om de inledande skedena var intensiva och fyllda av osäkerhet kring utvecklingen, har förloppet i stort (med undantag för de mest utsatta samhällssektorerna naturligtvis) kännetecknats av en lågintensitet som skiljer den från de flesta andra kriser eller händelser som hittills har förekommit i Sverige. Krisen som fenomen

Figur 3 Fyra dimensioner av covid-19 krisen



utmanar ofta de grunder ett väl utvecklat samhälle vilar på. Alla nivåer i samhället är ålagda att ta hänsyn till de mänskliga rättigheterna i sin planering och förberedelse inför kriser och krig, även under själva hanteringen. Som vi nämnde ovan kan det vara tvunget med snabba och kraftiga prioriteringar vid kriser med snabba förlopp vilket skapar behov av att redan i förväg ha arbetat fram en beredskap som tar höjd för detta. Målen för civila försvaret är ett exempel på hur Sverige beskriver för myndigheter vad de ska klara av. Ett av målen är att värna civilbefolkningen, ett annat att säkerställa nödvändig försörjning och ett tredje att bidra till samhällets förmåga att förebygga och hantera allvarliga händelser i fred. Det är alltså upp till alla myndigheter att bevaka dessa rättigheter och att arbeta för att bevara dessa i både fred och krig.

Ett annat exempel är lagen om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap (2006:544, LEH). I 2.kap 1§ står att kommuner och regioner ska ta fram planer för agerande vid fredstida extraordinära händelser utifrån den risk-och sårbarhetsanalys som ska genomföras varje mandatperiod. Det är i det arbetet kommuner och regioner bevakar att även mänskliga rättigheter vägs in i de risker och sårbarheter som identifieras och att planera omfamnar även dessa frågor.

En annan särskiljande aspekt har varit den digitala hantering som samhället i stort har blivit forcerat in i. Digitaliseringen har skett snabbt och möjliggjort

att mycket samhällsverksamhet har kunnat vidmakthållas. Samtidigt har detta krävt en stor omställning på både organisatorisk nivå och individnivå. En särskilt intressant aspekt som vi har analyserat ett tjugotal gånger nu i pandemiutvärderingar är hur beslut i organisationer har fattats under rådande omständigheter. Det handlar till exempel om att belysa vilka beslut som har fattats under krisledning och vilka beslut som har tagits i den ordinarie linjeverksamheten, och förstå hur detta har kan ha påverkat krishanteringen, samt konsekvenserna av den för invånares rättigheter och lika möjligheter.

Ytterligare en aspekt som är central i analyser av Covid-19 krisen är det som vi alla har upplevt vid något tillfälle under pandemin: det faktiska och upplevda hotet mot mig själv, min familj och min närmaste omgivning. Oron och risken att smittas och insjukna har varit närvarande hela tiden. Denna oro och risk har i första hand funnits hos samtliga invånare, men parallellt hos medarbetare i offentliga och ideella organisationer som arbetat mitt i krisen. Denna oro och risk har alltså varit utbredd, och det är ovanligt i krisledning, eftersom den som försöker lösa en kris inte alltid själv är utsatt för den.

Även om pandemin fortfarande pågår och alla dess konsekvenser ännu inte har kartlagts finns det flera slutsatser som ur ett människorättsperspektiv redan kan dras, och som delvis ingår i analysen i denna rapport.

Begrepp och definitioner

I detta avsnitt beskrivs ett urval av de ord och begrepp som återkommer i rapporten.

Jämlikhet: Jämlikhet handlar om alla människors lika värde. Det innebär att alla ska ha samma möjlighet att påverka sina egna liv och samhället, oavsett till exempel hudfärg, religion, funktionsnedsättning, kön eller ålder. Jämlikhet används också för att beskriva att offentliga verksamheter, och välfärden i stort har ett ansvar

att ge lika värdefulla utfall eller effekter för människor, exempelvis för deras inkomster, skolresultat, bostadsförhållanden, karriärsutvecklingar eller hälsa.

Diskriminering: Alla mänskliga rättigheter omgärdas av ett strikt diskrimineringsförbud. Att diskriminera innebär att förminska, förneka eller ifrågasätta någons rättigheter på grund av dennes kön, hudfärg, religion, ålder, hemort, funktionsförmåga, sexuell läggning, kulturella identitet eller andra omständigheter som berör den enskilde som person.

Krisberedskap: Samhällets krisberedskap kan beskrivas som förmågan att förebygga, motstå och hantera krissituationer. Syftet med svensk krisberedskap är att värna befolkningens liv och hälsa, samhällets funktionalitet och förmågan att upprätthålla våra grundläggande värden som demokrati, rättssäkerhet och mänskliga fri- och rättigheter.

Krisberedskapen bygger på att samhällets normala, dagliga verksamhet förebygger och hanterar olyckor och mindre omfattande störningar. Vid allvarliga händelser eller kriser i samhället kan resurserna förstärkas. Krisberedskapen är alltså den förmåga som skapas i många aktörers dagliga verksamhet och inte en utpekad organisation eller en aktör.¹

Lägesbild: Begreppet lägesbild används inom svensk krisberedskap för att beskriva den information och förståelse som en eller flera aktörer har vid en viss tidpunkt vid hanteringen av en samhällsstörning. Syftet med lägesbild är att med hjälp av begreppet för de involverade organisationerna skapa fokus kring de mest relevanta aspekterna i hanteringen av en uppkommen situation.²

Mänskliga rättigheter: Det finns flera officiella definitioner av de grundläggande mänskliga rättigheterna som är reglerade i en rad konventioner och nationell lagstiftning. Arbetet med mänskliga rättigheter kan beskrivas som "Säkerställandet av respekt för Sveriges internationella åtaganden om mänskliga rättigheter som helhet, som även inkluderar en rad relaterade

¹ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Krisberedskap och civilt försvar*, Msb.se, 2022.

² Landgren, Jonas & Borglund, Erik. *Lägesbilder: att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2016.

områden med syfte att garantera människors lika möjligheter att åtnjuta mänskliga rättigheter". Mänskliga rättigheter används som ett paraplybegrepp för de olika rättigheter som återfinns i grundlagarna och de konventioner som Sverige har ratificerat.³ Exempel på mänskliga rättigheter är yttrandefrihet, rättssäkerhet, asyl, akut sjukvård, familjeenighet, skäliga levnadsvillkor, grundskola, jämlika högre studier och ett fritt kulturliv.

I denna rapport använder Ramboll begreppet MR som en förkortning för mänskliga rättigheter. Ramboll använder även förkortningar som MR-arbete, MR-frågor och liknande.

Rättighetsbärare: Synen på människan som en rättighetsbärare är en utgångspunkt för de mänskliga rättigheterna. Med rättighetsbärare menas alla individer som har rätt att åtnjuta sina mänskliga rättigheter.⁴

Skyldighetsbärare: Skyldighetsbärare är den som ansvarar för att respektera, skydda, uppfylla och främja de mänskliga rättigheterna. Stat, myndigheter, kommuner och regioner är exempel på skyldighetsbärare.⁵

Skyddsvärt: Något som är skyddsvärt är värdefullt och viktigt att skydda i ett system eller organisation.⁶ Samhällets aktörer bör arbeta för att uppnå en gemensam syn på vad som är skyddsvärt och för att samordna åtgärder och resurser vid kriser. En sådan samlad syn behöver omfatta hela hotskalan och åtgärdsplanogrammet, från förberedelser till akut hantering, återuppbyggnad och lärande. Den svenska krisberedskapen utgår från ett geografiskt områdesansvar på tre nivåer, lokalt (kommunerna), regionalt (länsstyrelserna) och nationellt (regeringen).⁷

Rättighetsbaserat arbetssätt (RBA): Rättighetsbaserat arbetssätt uppkommer när myndigheter arbetar aktivt och medvetet för att minska risken av mänskliga rättighetskränkningar inom deras egna ansvarsområden, bland annat med stöd av ökad omvärldsbevakning, regelbundna konsekvensanalyser och goda rutiner för samråd med berörda invånare. Det rättighetsbaserade arbetssättet samordnas ofta av särskilt utsedda och kvalificerade tjänstepersoner som samtidigt bistår myndigheten med kompetens- och metodutveckling anpassad efter verksamhetens inriktning och beskaftenhet.

³ Länsstyrelserna. *Metodstöd för ett rättighetsbaserat arbetssätt på länsstyrelserna*. Mänskliga rättigheter i offentlig sektor, 2016.

⁴ Emerga Institute. *Vad är Mänskliga Rättigheter?* Emergase, n.d.,

⁵ Myndigheten för delaktighet. *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*, Mfd.se, 2019.

⁶ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Risk- och sårbarhetsanalyser 2011: återkoppling av landstingens risk- och sårbarhetsanalyser*. Msb.se, 2011,

⁷ Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Det lokala geografiska områdesansvaret under en samhällsstörning : samverkan och ledning, vägledning för lokal ISF*. Msb.se, 2019.

INLEDNINGEN PÅ KONFERENSEN SYNLIGGJORDE OJÄMLIKHETER

Moderator för konferensen var Hanna Gerdes, människorätts- och folkrättsjurist, föreläsare och författare. I konferensens inledning hölls även anföranden av Landshövding i Stockholms län, Sven-Erik Österberg, samt av Nationell chef för Svenska Röda Korset, Johan Knigge.

” Ett samhälle som stänger ner för de mest sårbara i kris
är något vi inte kan acceptera”

- Anna Rehnvall, Svenska Röda Korset, deltagande i konferensens arbetsgrupp

Moderator Hanna Gerdes framförde att krishanteringen varit reaktiv, och belyste det med exemplet att det saknades skyddsutrustning i vården när pandemin slog till. Trots att Sverige hyllats som det land som inskränkt rättigheter minst, i jämförelse med länder har pandemin och tillhörande restriktioner även i Sverige medfört bristande rörelsefrihet, en ökande grad av xenofobi, skrämselpropaganda och rasism. Moderatören uttryckte att det saknats ett holistiskt perspektiv på mänskliga rättigheter och att regeringen motiverat detta med det akuta behovet av att rädda liv.

Landshövding i Stockholms län, Sven-Erik Österberg, menade att samhällets ojämlikheter blottades under pandemin genom att etniska minoriteters hälsa drabbats särskilt hårt. Enligt Landshövdingen beror detta delvis på faktorer som trångboddhet och att många av personer i etnisk minoritet har vårdyrken, och därför inte kunnat utföra sitt arbete på distans. Han framförde att principer om icke-diskriminering bör gälla i praktiken, och att Sverige och Stockholms län behöver bli bättre på att värna det skyddsvärda i samhället.

Nationell chef för Svenska Röda Korset, Johann Knigge, lyfte att för många av de organisationen möter var det på grund av deras livssituation inte möjligt att följa flera av de allmänna råden, vilket i sig skapat stress, rädsla och en känsla av att osynliggöras i krisen. Svenska Röda Korset ser att pandemin har haft tydliga negativa effekter för människor som redan innan pandemin levde i en socioekonomisk utsatt situation. Han underströk

vikten av en dialog med civilsamhället, och att offentlig sektor har potential att nyttja mer av den kunskap och lägesbilder som skapas där. Röda Korsets erfarenhet är att det funnits bristande systematiska insikter om vissa invånares livsvillkor, vilket därmed påverkat krishanteringen och människors förutsättningar att skydda sig själva och sin omgivning mot smitta och sjukdom. Johann Knigge framhöll att krissystemet idag utgår från en genomsnittlig person, och att detta perspektiv behöver vidgas för att i högre grad anpassas efter människors olika förutsättningar och riktas där behoven är som störst. Svenska Röda Korset ser att samarbetet med offentlig sektor och näringslivet förbättrats under pandemin, men att strukturer och kontaktvägar bör byggas in i vardagen.

Alla talare i inledningen var överens om att det önskade resultatet från konferensen var ökad kunskap och insikter om hur man ska omsätta lärdomarna från pandemiåren.

KONFERENSEN HADE ETT TVÅDELAT FOKUS MED FYRA UNDERLIGGANDE TEMAN

Konferensens första del fokuserade på pandemins konsekvenser för olika rättigheter och grupper i befolkningen. Den andra delen innehöll framföranden och diskussioner kring styrning, medel och metoder. Presentationerna ramades in av två teman under respektive fokusområde. Under Pandemins konsekvenser på mänskliga rättigheter diskuterades Mänskliga rättigheter och pandemin – utgångspunkter, samt Ojämlikhet och pandemin – konsekvenser. Under fokusområdet Styrning: medel och metoder handlade tal och diskussion om Att leda under kris med mänskliga rättigheter i fokus samt Verktyg för vägen framåt. Konferensens fullständiga program finns i bilaga 1.

Pandemins konsekvenser på mänskliga rättigheter

MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH PANDEMIN - UTGÅNGSPUNKTER

Talare: Morten Kjaerum, Direktör, Raoul Wallenberginstitutet i Lund, Elena Namli, Professor, Uppsala universitet, Caroline Källner, Överintendent (t.f.), Forum för levande historia, Charlotte Göller, Folkrättsrådgivare, Fonden för mänskliga rättigheter



Vägen framåt: I dessa rutor presenteras en sammanfattning av respektive aktörs förslag på åtgärder för vägen framåt i arbetet med mänskliga rättigheter, jämlikhet och krisberedskap.

Raoul Wallenberginstitutet i Lund poängterade att Sverige har hanterat krisen relativt bra utifrån ett ungdomsperspektiv genom att skolorna hållits öppna i hög utsträckning. Genom detta påståddes Sverige ha undvikit den mer allvarliga negativa utvecklingen i psykisk ohälsa som syns i närliggande länder. Däremot framhöll aktören att Sveriges cirka 17 000⁸ dödsfall i Covid-19 visar att man har misslyckats med att nå ut till alla invånare och rättighetsbärare. Sårbara invånargrupper har inte nåtts, exempelvis personer med psykisk ohälsa och personer i marginaliserade grupper. Enligt Raoul Wallenberginstitutet i Lund har Sverige inte heller, i tillräckligt hög grad, värnat rätten att demonstrera.



Vägen framåt: Raoul Wallenberginstitutet i Lund pekade på ett behov av verktyg för att göra avvägningar i krisarbetet och i beslut om införandet av restriktioner. Aktörens representant uttryckte att lösningen ligger i lagen och institutioner. Ett exempel som lyftes var Costa Ricas lagstadgade proaktiva kartläggning av de mest sårbara grupperna av invånare i olika typer av kriser, för att landet

Uppsala universitet belyste att problem med segregation och diskriminering synliggjorts under pandemin, likaså ett bristande rättighetsperspektiv i vården. Enligt universitet har Sverige svårt att motarbeta rasism och diskriminering överlag eftersom det finns en nervositet inför att tala om dessa ämnen. Vidare framhölls att det i Sverige råder en felaktig övertygelse om att man måste ha en rasistisk intention eller övertygelse för att en handling ska kunna vara rasistisk och diskriminerande.

Den övertygelsen behöver ge vika för att möjliggöra ömsesidigt förtroende mellan medborgare och det offentliga. Universitet poängterade även statens demokratiska skyldighet att uppvisa ett förtroende för medborgaren, medan det i kriskommunikation snarare har handlat om medborgarens skyldighet att visa ett förtroende för staten.



Vägen framåt: Uppsala universitet underströk vikten av ett rättighetsbaserat arbetssätt i vården och ökade möjligheter till ansvarsutkrävande. Hon framhöll att det är statens ansvar att arbeta in mänskliga rättigheter i vården, vilket bland annat innebär att läkare har med sig det perspektivet när de ordinerar behandling och medicin utifrån generella bedömningar. Professorn berättade att det även handlar om att informera patienter om deras rättigheter till ansvarsutkrävande, då många i nuläget inte har kunskapen som krävs för att åberopa dessa rättigheter.

Forum för levande historia framförde att pandemin och restriktioner har varit en grogrund för konspirationsteorier, med utveckling av nya antisemitiska troper. Exempelvis har det på internet spridits troper som att judar skulle vara de främsta spridarna av virus, att judar tjänar pengar på vaccin, med mera. Läkare har blivit utsatta för antisemitiska påhopp när de uttalat sig om vaccinering, munskydd och andra smittskyddsåtgärder. I Tyskland har man sett en trettonfaldig ökning av antisemitiska sökord på internet under pandemin. Aktören uttryckte att den sociala sammanhållningen hotas under kris, och information och kunskap utsätts för påfrestningar.

⁸ Antalet avlidna med bekräftad Covid-19 var 2022-02-16 16,716 personer och ca 89 procent var 70 år eller äldre. Källa:

Folkhälsomyndigheten. Antal fall av covid-19 i Sverige. Folkhälsomyndigheten.se, n.d.



Vägen framåt. Forum för levande historia menar att det utöver generella åtgärder mot rasism, krävs separat motverkan av mytbildning gällande specifika grupper. Aktören förklarade att antisemitiska tankemönster kan få fästen i nya lager av befolkningen om vi som ett samhälle inte tar krafttag mot den typen av tendenser. Aktören underströk vikten av att se dessa konspirationsteorier i ett historiskt perspektiv, där konspirationer om världsherravälde är särskilt prevalent i antisemitisk mytbildning.

Fonden för mänskliga rättigheter belyste att det finns strukturella faktorer som orsakar ojämlikhet och utsatthet, och att dessa kan förklaras med en brist på uppfyllandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter. Aktören förklarade att vissa grupper drabbas av dubbla konsekvenser i en kris som pandemin. Försämrade levnadsförhållanden orsakas av krisen, men dessutom av restriktioner och insatser av det offentliga, samt kedjeeffekter av dessa i samhället överlag. Romer beskrevs som exempel på en särskilt utsatt grupp under pandemin, tillsammans med människor i socioekonomisk utsatthet och våldsutsatta personer i samkönade relationer. Människor i socioekonomisk utsatthet har sett sin självbild bli negativt påverkad av att inte kunna följa restriktionerna. De har behövt använda kollektivtrafik för att pendla till sitt arbete, samt närvara fysiskt på själva arbetsplatsen.



Vägen framåt. Fonden för mänskliga rättigheter meddelade att samhällsaktörer kan bygga en grund för att bättre hantera nästa kris genom att skapa förståelse för vilka missförhållanden som pandemin och tillhörande insatser orsakat. Aktören framhöll betydelsen av att se missförhållanden som brister i uppfyllandet av ekonomiska, sociala och kulturella rättigheter, och därmed flytta skulden från individer till det offentliga som faktiskt åtagit sig att säkerställa invånarnas rättigheter. Det offentliga behöver involvera rättighetsbärare direkt, eller genom organisationer som företräder dem. Fonden menar att det finns en risk att privilegierade personer får tolkningsföreträde genom att de skriver historien om effekter av kriser, och att det därför är särskilt viktigt att involvera alla berörda rättighetsbärare i arbetet framåt för att återupprätta ett skadat förtroende för skyldighetsbärarna.

OJÄMLIKHETER OCH PANDEMIN - KONSEKVENSER

Talare: Olga Persson, Förbundsordförande, Unizon, Christina Heilborn, Riksförbundet FUB, föreningen för barn, unga och vuxna med intellektuell funktionsnedsättning, Marco Helles, Fortbildare, Forum för levande historia, Peter Andersson, Kanslichef, SKPF Pensionärerna, Linus Wellander, Utredare, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Lisa Ivarsbacke, Utredare, Barnombudsmannen

Riksförbundet, föreningen för barn, unga och vuxna med intellektuell funktionsnedsättning (FUB), framförde att det under pandemin förekommit diskriminering på gruppboenden för personer med intellektuell funktionsnedsättning. Aktören menade att människor har behandlats olika under pandemin, och att det har saknats en etisk kompass, rättssäkerhet, samt lagstöd när det gäller bemötandet av människor med funktionsnedsättning. Likaså finns det brister i kompetensen om LSS (Lagen om stöd och service till vissa funktionshindrade) bland de som arbetar med målgruppen, vilket har tydliggjorts under pandemin. Förutom att många verksamheter har stängt ner under pandemin har även bristerna i daglig verksamhet påverkats av att chefer för gruppboenden inte har varit närvarande i tillräcklig utsträckning. Därtill finns det ibland inte tillgång till Wi-Fi på gruppboenden, vilket innebär att delar av gruppen lever i digitalt utanförskap. Insatser har inte anpassats efter detta, och det digitala utanförskapet har stärkts under pandemin. Exempelvis är vaccinationspasset som erbjuds för Covid-19 digitalt.



Vägen framåt. Riksförbundet FUB förespråkar tillämpning av konventionen för mänskliga rättigheter för personer med funktionsnedsättning, samt efterfrågar en kompetenshöjning bland människor som arbetar med målgruppen. Aktören menar att konventionen för mänskliga rättigheter behöver få högre status, och konkret och systematiskt behöver införas i lagar, arbetssätt och rutiner. Förbundet lyfter styrkan i att arbeta in mänskliga rättigheter i vardagen så att dessa perspektiv följer med i kris.

Forum för levande historia poängterade vidare att befintliga, ojämlika strukturer har förstärkts under pandemin. Myndigheten hänvisade också till begreppet "syndemi", som beskrevs som kombinationen av den sociala respektive den hälsomässiga pandemin, som fördubblat de negativa effekterna av krisen. Rasismen illustrerades som en redan befintlig social pandemi som viruspandemin ytterligare har stärkt. Där rasism, diskriminering och fattigdom existerat sen tidigare, har det förvärrats av pandemin och tillhörande effekter. Aktörens representant lyfter att grundläggande problematiska inställningar till andra människor har förstärkts. Inställningarna har förstärkts av att återkommande berättelser om vissa grupper av invånare har florerat i media och i samhällsdebatten.

Unizon beskrev hur kvinnor och barn har varit riskgrupper under pandemin. Aktören framhöll hur våldet mot kvinnor och barn har ökat, samt att ökningen vad gäller sexualbrott mot barn är lavinartad. Barn har behövt vara hemma från skolan och föräldrar har behövt lämna dem ensamma under arbetsdagen. Detta har medfört ökad psykisk ohälsa hos barn och unga, vilket tillsammans med ensamheten gjort dem mer sårbara för målinriktade förövare. Denna sårbarhet gäller främst flickor som vistas på internet. Ett alternativt scenario som drivit det ökade våldet under pandemin har varit när kvinnor och barn på grund av restriktioner har isolerats i hemmet med sina förövare. Den ökande psykiska ohälsan bland befolkningen i stort innebär en ökad risk för grov misshandel i hemmet eller i nära relation. Unizon underströk att kvinnors möjlighet till tid i skyddat boende är alldeles för kort. Femtiofem dagar i skyddat boende räcker inte för att komma ifrån en våldssituation och bygga ett nytt liv, menade aktören. Även om det ännu är svårt att veta exakt i vilken utsträckning pandemin ökat våldet, var Unizons uppfattning att det varit extremt illa i andra europeiska länder där det varit totala nedstängningar. I de länderna har barn och kvinnor behövt isoleras med sina förövare i ännu högre grad än i Sverige. Att en total nedstängning av samhället har undvikits i Sverige förklarade aktören som en effekt av ett starkt civilsamhälle som haft kunskap om olika målgruppers livsförhållanden. Civilsamhället har spelat en viktig roll genom att föra fram invånares röster till det offentliga.

Däremot menade Unizon att många kommuner inte har klarat av sitt uppdrag att skydda invånarna under pandemin. Aktören framhöll att kommuner saknar kunskap om gällande konventioner och de rättigheter de medför. Detta trots att det ingår i

kommuners uppdrag att följa dessa. Sverige får kraftig kritik från FN för det som beskrivs som straffrihet när det gäller våld mot kvinnor. Det låga antalet fällande domar ses som tecken på kvinnoförtryck i Sverige, och har resulterat i att 63 procent av de invånare som anmäler våldtäkter får försämrade tillit till rättssystemet.



Vägen framåt. Unizon menar att Socialstyrelsen har möjlighet att göra skillnad för våldsutsatta kvinnor, genom att förlänga tiden i skyddat boende. Kommuner behöver följa befintliga konventioner, exempelvis Istanbulkonvention och Kvinnokonventionen. Det offentliga, och resterande samhälle, behöver även arbeta för att motverka den befintliga straffriheten gällande våld och sexualbrott mot kvinnor.

SKPF Pensionärerna, vittnade om ålderism under pandemin. Sveriges strategi under coronapandemin har misslyckats med att skydda äldre, som varit en särskilt drabbad målgrupp där viruset orsakat ett stort antal dödsfall. SKPF återger även att äldre drabbats av att deras röster har tystats, att äldre alltför ofta har buntats ihop som en homogen grupp beskriven som "skör och svag", samt med andra epitet som uppfattats negativt av många äldre personer. Många i målgruppen har uppfattat att budskapet till dem har varit att de ska hålla sig borta, medan de bevittnat övriga invånare i samhället leva vidare som vanligt. Många äldre har upplevt en brist på visad solidaritet och att de ansetts vara de enda som skulle ta ansvar för social distansering och andra rekommendationer och restriktioner under pandemin. Detta exemplifieras

"Och där sitter jag med noggrant tvättade händer och väntar - på psyket, på att dö - nej på att livet ska komma tillbaka"

Röst från SKPFs rapport

av SKPF med att äldre under pandemin har mötts av bilder i media på festande människor och personer som ligger tätt på badstränder, medan de

själva lev i isolering och ofrivillig ensamhet. Det här har lett till starka reaktioner i målgruppen överlag. SKPF meddelade även att äldre har varit föremål för reseinskränkningar, och att många inte ens har kunnat gå till mataffären. För äldre på äldreboenden har besök av anhöriga förbjudits, samtidigt som vänner och familjemedlemmar dör.

SKPF menade vidare att äldres röster hade kunnat bidra till bättre lösningar för målgruppen, men att de tystades. Det fanns förslag om att stifta pensionärslagen, men ett planerat möte i processen ställdes in under pandemin och någon uppföljning av detta har ännu inte arrangerats.



Vägen framåt. SKPF föreslår ett instiftande av pensionärslagen, och att på ett tydligare sätt ta in äldres perspektiv inom ramen för mänskliga rättigheter, exempelvis genom en särskild konvention.

Aktören understryker att Socialtjänstlagen ska handla om goda levnadsvillkor, inte enbart skäliga levnadsvillkor. Det krävs också omsorgskontakt i hemtjänsten. Förbundet lyfter även att pensionerna behöver stärkas för att minska den ökande risken för äldre att hamna i fattigdom vid pensionen.

Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor (MUCF), presenterade information om att arbetslösheten har ökat i samband med pandemin, efter en flerårig nedgång. Myndigheten rapporterade att pandemin slagit särskilt hårt mot instegsjobben, vilket drabbat främst nyanlända personer, personer utan fullständig gymnasieutbildning och de utan universitetsutbildning. Arbetslösheten för dessa grupper kommer att medföra långsiktiga effekter. De som inte kom in på arbetsmarknaden i tjugofemårsåldern riskerar att leva med följderna av det hela livet. En annan konsekvens som drabbat unga, menade aktören, är minskat lärande till följd av svårigheter i att ta till sig utbildning på distans. Distansundervisningen har även ökat risken för att vissa elever faller mellan stolarna, exempelvis elever som lever i trångboddhet. Generellt har konsekvenserna av distansundervisning i skolan varit mer negativa än positiva, som är fallet för några få. MUCF framhöll även att föreningar dragit ner på sin verksamhet för unga, vilket har drabbat unga med funktionsnedsättning särskilt hårt.



Vägen framåt. MUCF pekar på att befintlig kompetens om ungas rättigheter behöver öka.

Exempelvis är det inte självklart idag att alla vet vilken grupp man ens talar om – det rör sig om barn

och unga i åldrarna 13–25 år. Samhället behöver se unga som rättighetsbärare och följa upp ungas levnadsvillkor genom exempelvis etablerade system för enkätundersökningar. Det offentliga har ansvar för att skapa förutsättningar för **ungdomsdriven delaktighet** – ungdomars möjlighet att självständigt kontakta myndigheter för att komma med förslag och kritik. Likaså bör **myndighetsdelaktighet** i samhället stärkas – ökad förmåga att ha samtal med unga på ett systematiskt sätt. Många tycker att det är svårt att möta unga. För att motverka detta i vägen framåt behövs mod, energi, samt rätt attityd och resurser i det offentliga.

Barnombudsmannen (BO) berättade att det är tydligt att barn under pandemin förstår att de behöver ta ett kollektivt ansvar. Däremot finns det en frustration över att inte ha fått tillräckligt med information, eller möjlighet att uttrycka sina åsikter i samband med alla förändringar. Många barn har upplevt rädsla över att smitta andra och vissa har behövt separeras från sina föräldrar när det funnits en hög smittorisik. Barn har påverkats negativt under pandemin genom, bland annat, en bristande tillgång på fritidsaktiviteter och distansundervisning som medfört stillasittande från klockan åtta på morgonen till klockan åtta på kvällen. En del barn har upplevt distansundervisning som positivt, främst tack vare möjligheten att träffa sina föräldrar mer, men för merparten har distansundervisning upplevts negativt. Aktören framhöll att det finns flera exempel på hur lösningar för barn och unga i distansundervisning inte har varit utformade efter deras verklighet. Många av de som hade behov av att hämta lunch från skolan hann inte med det på grund av tidsbrist eftersom de enbart hade 40 minuters lunchtid.

Barnombudsmannen beskrev också att många barn har upplevt att man pratat mer om pengar hemma och att det varit problem med ekonomin i många familjer. Därtill ser BO att flickor har upplevt en ökande otrygghet, vilket medfört att flera inte har vågat röra sig i gallerior, matbutiker och parker.



Vägen framåt. Barnombudsmannen underströk vikten av att lyssna på- och involvera barnens perspektiv, och inte endast berätta för dem vad som gäller.

Styrning - medel och metoder

ATT LEDA UNDER KRIS MED MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER I FOKUS

Talare: Eva Sobotka, Programansvarig vid EU:s byrå för grundläggande rättigheter, Jelena Drenjanin, Kommunalråd, i Huddinge kommun och Ordförande, Europarådets Governance Committee, Fredric Jonsson, Krisberedskapsdirektör, Länsstyrelsen i Jönköpings län och Händelsechef Covid 19, Samverkan i Jönköpings län.

EU:s byrå för grundläggande rättigheter framförde att de brister och ökande ojämlikheter som framkommit i den svenska lägesbilden även återfanns i stora delar av Europa. Det förekom dock nationella variationer i både omfattning och i perspektivet avseende vilka grupper som drabbats hårdast. Pandemin och tillhörande åtgärder har förvärrat våld mot kvinnor samt påverkat migranter, exempelvis romer, mycket hårt runtom i Europa. Aktören underströk vikten av att insatser som finansieras med EU-medel ska vara i enlighet med EU-stadgan om de grundläggande mänskliga rättigheterna.



Vägen framåt. EU:s byrå för grundläggande rättigheter menar att institutioner för mänskliga rättigheter behöver konsulteras och inkluderas i kriskommittéer. I tillägg understryker aktören vikten av att lyfta civilsamhällets roll i ett demokratiskt samhälle, gällande att kämpa för rättigheter och erbjuda viktiga tjänster till vissa segment av landets population. Aktören framhåller att det kommande Nationella Institutet för Mänskliga rättigheter kommer att ha en viktig roll i att föra samman mångfalden som finns i civilsamhället och försäkra att röster från civilsamhället inkluderas i beslutsfattande.

Länsstyrelsen i Jönköpings län berättade om hur regionen, länsstyrelsen, kommuner, statliga myndigheter och Försvarsmakten sedan 90-talet samarbetar för att bygga en gemensam lägesbild. Under de senaste åren har samverkan ökat med näringslivet och civilsamhället. Innan coronapandemin hade man proaktivt tittat på pandemirisker, inklusive eventuell påverkan på viktigt samhällsfunktioner. Däremot hade man inte förstått att det var restriktioner och inte sjukdomen i sig som skulle ha så stor effekt på samhället. Under pandemin har krisledningen mött en utmaning med att få adekvat statistik, med anledning av personuppgiftsskyddslagen. Regionalt har krisledningen underlättats av framgångsrik samverkan i tvärkompetenser, vilket även inneburit inkluderande av personer med kunskap och kompetens inom mänskliga rättigheter



Vägen framåt. Länsstyrelsen i Jönköpings län och Händelsechef Covid-19 understryker vikten av att skapa gemensamma lägesbilder och samlat agera utifrån dessa tillsammans med andra aktörer, och att det offentliga på nationell nivå kan lära av lokala samverkansmodeller. Aktören framhåller att en del av lösningen är att arbeta tillsammans i proaktiv kartläggning av hur en eventuell kris kan slå mot olika grupper i samhället.

Huddinge kommun och Ordförande i Europarådets Governance Committee, menade att det regionala systemet utvecklats för att stärka mänskliga rättigheter, och framhöll kommuners ansvar i kris och behovet av att stärka civilförsvaret. Aktören lyfte exempel på när medborgare visat motståndskraft och medverkat i insatser som behövts i deras närområde efter att en terrorattack inträffat. Arbetet med mänskliga rättigheter behöver utvecklas varje dag i dialog med medborgare. I ett möte aktören nyligen hade haft med biträdande generalsekretären i OECD, framgick att det i områden med lågt valdeltagande även är låg vaccinationsgrad vilket indikerar en bristande tillit till det offentliga.



Vägen framåt. Huddinge kommun och Ordförande, Europarådets Governance Committee, framhåller att standardlösningar inte fungerar, utan att man måste arbeta utifrån medborgares livssituation,

tillsammans med dem och genom civilsamhället. Det offentliga behöver utöka och förbättra sina behovs- och kapacitetsanalyser. Aktören höll med föregående talare om värdet av att skapa gemensamma lägesbilder med andra nyckelaktörer. Detta möjliggör en snabbare omställning när krisen infinner sig. Slutligen, förmedlade aktören att en grundläggande förutsättning är att man tar vid åtgärder för att bygga upp vissa grupper bristande tillit till det offentliga.

METODER OCH VERKTYG FÖR VÄGEN FRAMÅT

Talare: Karin Neuhaus, Kanslichef, Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället, Kitimbwa Sabuni, Projektledare, Länsstyrelsen i Stockholms län, Örjan Wallin, Krisberedskapsfrågor, Myndigheten för stöd till trossamfund, Jessica Dahlbäck, Utredare, Myndigheten för delaktighet

Myndigheten för delaktighet talade om hur pandemin drabbat personer i lägre socioekonomisk situation och med vissa typer av funktionsvariation. Dessa människor har påverkats negativt av arbetslöshet, samt har haft svårare att följa restriktioner. Exempelvis har de ofta arbeten som inte går att utföra hemifrån, behöver åka kollektivt och vissa har svårt att hålla fysisk distans. Mångfald prioriteras bort när det är bråttom, menade hon, och tillgänglighetsaspekter hamnar inte högst upp på listan. Bland annat är inte e-hälsomyndighetens covid-bevis anpassat till de som lever i digitalt utanförskap, exempelvis till följd av att de lever med en viss typ av funktionsvariation. I tillägg lyfte aktören att effekter av regler och restriktioner ser olika ut för olika individer, exempelvis har många män förlorat jobbet och blivit sjuka, medan kvinnors psykiska ohälsa har ökat och de har tappat inkomst genom att utföra vård av andra i hemmet.



Vägen framåt. Myndigheten för delaktighet framhåller att allmänna regler behöver kompletteras med individuella bedömningar, och att vi ska använda vilja och kraft i samhället för att möta behov hos

fler människor. Hänsyn behöver tas till den mänskliga mångfalden och satsningar kan inte antas komma alla till del utan särskilda ansträngningar. Principen för universell utformning behöver tillämpas i högre grad, vilket innebär att involvera en mångfald av människor i design och utvecklingsprocesser för samhällsinsatser.

Länsstyrelsen i Stockholms län framhöll hur pandemin haft negativ påverkan på minoriteter med hudfärg som skiljer sig från vithetsnormen, och hur dessa människor i i högre utsträckning hamnat på sjukhus och dött av viruset. Utvecklingsledare Kitimbwa Sabuni förklarade att detta delvis är symptom på redan befintliga ojämlikheter och rasism som man i länder som USA diskuterar öppet, men att det råder en ängslighet i Sverige när det kommer till att prata om ämnet. Rasism har historiska rötter även i Sverige och yttrar sig i möten med myndigheter, skillnad i utbildning, sämre allmänhälsa med mera. Det är både utrikes och inrikes födda som drabbas av detta, och bemötandet och situationen skiljer sig åt mellan regioner. Den svenska ängsligheten innebär att man inte vågar synliggöra diskrimineringen av vissa grupper.



Vägen framåt. Länsstyrelsen i Stockholms län med Utvecklingsledaren poängterar att det offentliga först och främst behöver leva upp till grundlagen och redan befintliga internationella

konventioner om mänskliga rättigheter, exempelvis Internationella konventionen om avskaffande av alla former av rasdiskriminering. Detta är första steget i att motverka diskriminering och rasism. Det krävs ett utökat arbete med evidensbaserad policy och utformning av insatser enligt vetenskapliga metoder. Det offentliga kan även hämta inspiration från arbetet med jämställdhetsintegrering. På samma sätt som vi arbetar med jämställdhetsintegrering i Sverige, menar aktören att beslutsfattare behöver ta hänsyn till ytterligare diskrimineringsgrunder: hudfärg och etnicitet.

Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället framhävde hur den digitala omställningen har öppnat upp och ökat inkluderingen till stor del samtidigt som att vissa grupper har exkluderats. Den digitala infrastrukturen belystes som en demokratifråga, eftersom bristande uppkoppling på flera platser i landet orsakar digitalt utanförskap. I övrigt gällande civilsamhället under pandemin rapporterade aktören att många civilsamhällesorganisationer har använt tid under pandemin till att hållbarhetsintegrera sin verksamhet med Agenda 2030-målen.



Vägen framåt. Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället lyfter behovet av att ordna en likvärdig digital infrastruktur i det svenska samhället, för att öka tillgängligheten och inkludera personer som inte kan använda digitala verktyg. Träffytan för civilsamhällesorganisationer behövs breddas och civilsamhället behöver öka sin förmåga att presentera sig mot myndigheter, samt beskriva behoven som finns.

Myndigheten för stöd till trossamfund meddelade att trossamfunds kunskap inte utnyttjats under pandemin. Aktörens representant menade att i det offentliga fattas information, kompetens och auktoriteter som kan uttala sig på olika sätt och ge en bild av läget ute bland trossamfunden. Där finns högt förtroendekapital från medborgare, samt värdefulla perspektiv och lärdomar om inkludering, mångfald från bakgrund, kultur och religiösa uttryck. Trossamfunden har även breda nätverk och stor erfarenhet av samverkan med olika typer av aktörer.



Vägen framåt. Myndigheten för stöd till trossamfund lyfter behovet av en kontaktyta med det offentliga. Kommuner behöver inventera vilka trossamfund som finns lokalt, och skapa fungerade kommunikationskanaler parterna emellan.

Reflektioner från deltagande aktörer och ytterligare perspektiv

Arbetsgruppen förde ett avslutande samtal där de beskrev att de var stärkta i sin taktik om att gå samman och lyfta signaler om utmaningar i verksamheterna på denna nationella nivå. Likaså att det framåt måste bli ett fortsatt fokus på de människor som drabbats värst, oavsett om det beror på sjukdom eller annan problematik, och på vad det offentliga gör för att gottgöra deras skador. Därtill poängterade arbetsgruppen att det offentliga bör känna ett större förtroende för MR-systemet och den enskilda människan.

I slutet av konferensen ställdes också reflektionsfrågor till konferensdeltagarna, bland annat om vad de anser är viktigt för vägen framåt. Frågan ställdes via det digitala verktyget Mentimeter. Deltagarna uttryckte bland annat vikten av en god samverkan med civilsamhället i krisarbete och att samverkan mellan det offentliga och ideell sektor behöver ta hänsyn till organisationernas förutsättningar. Ett urval av deltagarnas svar har sammanställts i figur 2 nedan.

HBTQI PERSONERS SITUATION OCH NÄRINGS LIVETS ROLL BELYSTES MINDRE I KONFERENSEN

Ramboll noterar att det finns några perspektiv med relevans för konferensens temaområden som inte behandlades på djupet. Situationen för HBTQI-personer förekom under ett par aktörers anförande men i begränsad omfattning. Andra grupper vars perspektiv endast indirekt nämndes är personer med låg socioekonomisk status ute i glesbygd och personer som lever med osäker boendesituation eller i hemlöshet. Andra perspektiv som inte inkluderats under konferensen var perspektiv från och om näringslivet. Inga talare från näringslivet deltog och frågan om privata aktörers roll i krishanteringen under pandemin behandlades inte. Ramboll ser att näringslivets roll i krishanteringen och i arbete för att främja mänskliga rättigheter är ett ämne som är relevant för framtida konferenser på samma tema. Frågor som skulle vara värda att utforska är till exempel näringslivsaktörers roll under kris och vilka samverkansmöjligheter som finns på lokal och regional nivå.

Arbetsgruppen instämmer i ovan notering och är medveten om begränsningen. Programmets urval av ämnen återspeglar de möjligheter som uppstod

under planeringen och intresset från flera tillfrågade aktörer tillät.

Figur 4 utdrag från deltagarnas svar på frågan " Vad tror du är viktigt för vägen framåt?"



3. Rambolls analys och rekommendationer

Introduktion

I detta kapitel presenteras Rambolls samlade analys, samt slutsatser och rekommendationer. Underlaget för analysen är förutom det som presenterats på konferensen även intervjuer, dokumentstudier och Rambolls lärdomar från ett tjugotal genomförda pandemiutvärderingar under 2020-2021.

Ramboll konstaterar inledningsvis att de slutsatser som framfördes under konferensen om pandemins och de mänskliga rättigheterna ligger mycket i linje med det vi på Ramboll har sett i de utvärderingar och studier vi har genomfört om den pågående pandemin.

Figur 5 Rambolls övergripande slutsatser

Pandemin har synliggjort ojämlikhet och brister i skyddet av mänskliga rättigheter

Pandemin har särskilt drabbat vissa grupper av invånare

Civilsamhället som en viktig kraft under pandemin

Människorättsperspektiv och jämlikhetsfrågor har inte varit tillräckligt integrerat i krisberedskapsarbetet

Pandemin har synliggjort ojämlikhet och brister i skyddet av mänskliga rättigheter

Ramboll konstaterar i likhet med många av de aktörer som medverkade i konferensen att pandemin med sitt lågintensiva och utdragna förlopp har blottlagt flera brister i vårt samhälle gällande mänskliga rättigheter och jämlika

livsvillkor. Detta är samhällsutmaningar som fanns redan innan pandemin och som under krisen blivit tydligare. Detta avsnitt är avsett som en övergripande introduktion till efterföljande avsnitt i kapitlet.

OJÄMLIKHETER I LIVSVILLKOR TYDLIGARE UNDER KRIS

Ramboll konstaterar att de ojämlikheter i livsvillkor som fanns innan pandemin under pågående kris har blivit tydligare. Det finns också indikationer på att dessa ojämlikheter dessutom har fördjupats som en följd av pandemins konsekvenser. Detta är ett viktigt område med många olika dimensioner och orsaker som vi i denna studie inte kunnat titta närmare på enskilt, men som berörs i flera olika delar av den efterföljande analysen.

Det framkommer dock under konferensen och i intervjuer att en aspekt av detta är att krishanteringen under pandemin inte har tagit tillräcklig hänsyn till livsvillkoren för olika målgrupper. Innehållet i de nationella riktlinjerna⁹ om Covid-19 som riktats till den enskilde invånaren har pekats ut som exempel på hur krishanteringen inte i tillräcklig utsträckning har beaktat många invånares begränsade möjligheter att följa råden om att arbeta hemifrån, att undvika kollektivtrafiken eller att utöva social/fysisk distansering och att isolera sig vid misstänkt smitta i hushållet. Detta är en uppfattning som flera av konferensens aktörer ger uttryck för och är något som Ramboll även har sett i pandemiutvärderingar på lokal och regional nivå.

En annan aspekt som kan ha samspelat med ojämlikheter i livsvillkor är att pandemin har synliggjort brister i tillit till det offentliga. Det finns vittnesmål och annat underlag som visar att pandemin har synliggjort brister i tillit till det offentliga hos vissa rättighetsbärare. Det finns också indikationer på att tilliten ytterligare har försvagats som en följd av den pågående krisen. I många fall gäller detta bland rättighetsbärare som har drabbats särskilt hårt av missförhållanden eller konsekvenser av pandemin. Detta skulle kunna innebära en ökad risk för att medborgare "försvinner" utanför systemet, med ödesdigra konsekvenser på lång sikt för demokratin och

⁹ Folkhälsomyndigheten. *Föreskrifter och allmänna råd - covid-19*. Folkhälsomyndigheten.se, n.d.

samhället i stort. Ramboll noterar att några av konferensens medverkande framhävde att bristen på möjlighet till gottgörelse för människorättsliga kränkningar eller försummelse under pandemin i sig bidrar till att ytterligare underminera tilliten till det offentliga bland vissa rättighetsbärare.

BRISTER I SKYDDET AV MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER

Ramboll ser också att pandemin har blottlagt skillnader i skyddet av vissa rättigheter. Detta har drabbat målgrupper som äldre, våldsutsatta kvinnor och barn, samt personer med funktionsvariationer särskilt tydligt. Detta framkom med tydlighet under konferensen och är enligt Ramboll ett mycket viktigt område att analysera närmare efter pandemin. Ramboll bedömer att detta både handlar om att livsvillkor kan påverka människors förmåga att ta tillvara på sina rättigheter, om att rättskyddet för vissa grupper brustit under krisen och att brister i skyddet av de mänskliga rättigheterna de facto förekommer under kriser.

Den omständighet att Sverige saknar ett separat och oberoende institutionellt system för ansvarsutkrävande från den enskilde medborgaren vad gäller brott mot eller försummelse av mänskliga rättigheter har lyfts som en bidragande faktor till brister i skyddet av mänskliga rättigheter under pandemin. Ett återkommande exempel från konferensen på ett område med svagt ansvarsutkrävande ur ett människorättsligt perspektiv är vård och omsorg. Ramboll kan konstatera att detta är ett tydligt utvecklingsområde i det svenska systemet, något som understryks av flertalet aktörer och experter på människorättsfrågor.

Det svenska systemet möjliggör i dagsläget ansvarsutkrävande för missförhållanden och kränkningar inom ramen för exempelvis det förvaltningsrättsliga, straffrättsliga och arbetsrättsliga området. Ramboll noterar att det under pandemin har framförts flera exempel på hur det befintliga systemet innebär flera utmaningar kopplat till såväl åtnjutande av mänskliga rättigheter och ansvarsutkrävande. Dels finns en

utmaning i att rättighetsbärare inte känner till sina rättigheter eller hur de kan få dem tillgodosedda. Dels finns en okunskap bland skyldighetsbärare (den offentliga sektorn) om regelverk, uppdrag/mandat och metod för att säkerställa att individers rättigheter tillgodoses.

Flera verksamheter och ledningar inom offentliga organisationer på lokal, regional och nationell nivå saknar ett tydligt rättighetsperspektiv i sitt arbete. Ramboll konstaterar att det finns ett antal kartläggningar och analyser från olika delar av landet som pekar på detta. Denna brist kan få särskilt stora konsekvenser för den enskilde när exempelvis välfärdsinsatser utformas utan ett rättighetsperspektiv. Det finns indikationer på att kunskapen om hur gällande regelverk kring mänskliga rättigheter (grundlagar, särslagstiftning och internationella konventioner) bör tolkas och omsättas praktiken generellt tycks vara låg inom den offentliga sektorn.

Sverige har sedan januari 2022 ett nationellt institut för mänskliga rättigheter som bland annat fått uppdraget att främja säkerställandet av de mänskliga rättigheterna i Sverige utifrån redan befintligt regelverk¹⁰. Inrättande av institutet ses av flera av konferensen medverkande som en positiv utveckling. Samtidigt pekar några experter på att institutets uppdrag, mandat och organisationsform inte bidrar till ett tydligare ansvarsutkrävande för den enskilde rättighetsbäraren. Inom ramen för institutets mandat och uppdrag ligger inte att pröva enskilda klagomål om kränkningar av de mänskliga rättigheterna.¹¹

UNDER PANDEMIN HAR FÖREKOMSTEN AV OLIKA FORMER AV RASISM ÖKAT

Konferensen visade att pandemin har synliggjort och ökat förekomsten av hatisk och fördomsfull diskurs om vissa grupper i samhället. Antisemitism och andra former av rasism är utmaningar som fanns i vårt samhälle innan pandemin men som tydligare synliggjorts och ökat under krisen. Ramboll konstaterar att det finns tecken på att pandemin i sig, och de åtgärder som vidtagits med anledning av den och den offentliga debatten kring krisens utveckling har medfört en grogrund för konspirationsteorier och kollektivt direkt eller

¹⁰ Med utgångspunkt i några av Sveriges grundlagar: regeringsformen, tryckfrihetsförordningen, och yttrandefrihetsgrundlagen, den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna samt Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna. Likaså utifrån andra för Sverige

folkrättsligt bindande förpliktelser inom området mänskliga rättigheter.

¹¹ Regeringen. *Regeringens proposition 2020/21:143 om inrättandet av Institutet för mänskliga rättigheter*. Regeringen.se, 2020.

indirekt skuldbeläggande av vissa grupper i samhället. Det har ökat utsattheten för många individer men är inget unikt för Sverige. Ett återkommande exempel som lyfts från den svenska kontexten är narrativet kring orsakerna bakom ökad smittspridning i delar av Stockholms norra förorter respektive innerstad under våren 2020. Samma narrativ har återfunnits i många delar av landet.

Pandemin har särskilt drabbat vissa grupper av invånare

Pandemin har slagit väldigt olika mot olika grupper av Sveriges befolkning- både vad gäller hälsa och liv och vad gäller konsekvenser för andra rättigheter och levnadsvillkor. På individnivå har faktorerna ålder och kön varit avgörande för risken att få ett allvarligt sjukdomsförlopp vid smitta. Faktorer som socioekonomisk status och bostadsområde har också utgjort viktiga faktorer för hur stor risken är att drabbas hårdare av Covid-19.¹²

ÄLDRE HAR DRABBATS SÄRSKILT HÅRT

En grupp i samhället som drabbats särskilt hårt är äldre. Detta framkommer i flera studier på temat, bland annat Coronakommissionens betänkanden.¹³ Det gäller rätten till hälsa och tillgång till vård, men även ur aspekter som isolering från omvärlden. Ramboll konstaterar att detta också framkom som en central slutsats under konferensen. Ålder har varit den enskilt största riskfaktorn för allvarlig sjukdom och död på grund av Covid-19, vilket Ramboll sett i de lokala och regionala utvärderingar vi genomfört av pandemihanteringen, samt i nationella studier. I februari 2022 hade nära 17 000 personer med covid-19 avlidit i Sverigeⁱ och nästan 9 av 10 var 70 år eller äldre.⁸

Gruppen äldre-äldre (över 80 år) har varit särskilt drabbade av pandemin. Utöver ökad risk för smitta, allvarligt sjukdomsförlopp och överdödlighet har också konsekvenser av pandemin drabbat gruppen mycket hårt. Ofrivillig ensamhet och ökad psykisk ohälsa har varit särskilt tydlig i gruppen äldre

överlag men tycks ha drabbat gruppen äldre-äldre ännu hårdare.

För äldre-äldre bosatta på särskilda boenden har utsattheten varit särskilt påtaglig med höga smitto- och dödstal och stora begränsningar i möjligheten till privat- och familjeliv.

VÅLDSUTSATT KVINNORS UTSATTHET HAR ÖKAT

Ramboll konstaterar att pandemin också har ökat utsattheten för kvinnor och barn. Under pandemin har antalet kvinnor och barn som lever i risk för hot om våld och våld från närstående ökat, och antalet stödsökande har skjutit i höjden. Våldsutsatta kvinnor och barn har varit än mer utsatta under pandemin. Pandemirestriktioner, ökad arbetslöshet och indragna aktiviteter har gjort att de allra flesta av oss har vistats mer i hemmet. Samtidigt som fler har sökt hjälp har deras genomsnittliga vistelse i stödboenden varit kortare än innan pandemin. Pandemirestriktionerna har i delar av landet begränsat antalet platser vid skyddade boenden och utsatta kvinnor kan ha avböjt erbjudanden på grund av rädsla att bli smittade på boenden.

PERSONER MED FUNKTIONSNEDSÄTTNING HAR LEVT MYCKET BEGRÄNSAT

Flera aktörer inom det offentliga och civilsamhället pekar på att personer med funktionsnedsättning har varit särskilt utsatta för potentiella kränkningar mot grundläggande rättigheter under pandemin. För personer med insatser under LSS har pandemin medfört dubbla konsekvenser. Målgruppen är i hög grad beroende av dagliga verksamheter för att upprätthålla en vardag och meningsfull sysselsättning. Med pandemins restriktioner om distansering och begränsade möjligheter att bedriva gruppaktiviteter har målgruppen i hög utsträckning hamnat i ofrivillig isolering och ensamhet med ökad ohälsa och isolering som resultat.

En grupp som har varit särskilt utsatt under pandemin är personer med intellektuell funktionsnedsättning. Införandet av besöksförbud på vissa gruppboenden är ett exempel på när det

¹² Bartelink V, Tynelius P, Walander A, Burström B, Ponce de Leon A, Nederby Öhd J, Hergens MP, Lager A. *Socioekonomiska faktorer och covid-19 i Stockholms län. November 2020*. Stockholm: Centrum för

epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm; 2020. Rapport 2020:10.

¹³ Coronakommissionen, *Coronakommissionens första delbetänkande, december 2020 SOU 2020:80*. Regeringen.se, 2020.

kan ha förekommit fall av inskränkning av rättigheter för målgruppen. Under det första pandemiåret fick Socialstyrelsen signaler om att vissa LSS-boenden för vuxna hade stängt för besökare trots att dessa boenden inte omfattades av det nationella besöksförbudet för särskilda boenden. Det finns också information om att boende under perioder haft begränsad tillgång till gemensamma utrymmen i gruppboenden.¹⁴

Eftersom många assistansanvändare tillhör en riskgrupp för svårt sjukdomsförlopp vid Covid-19 har många valt att isolera sig på grund av oro för smitta. Den självvalda isoleringen på grund av oro för att bli smittad har även förekommit hos andra mottagare av stöd enligt LSS, exempelvis de med kontaktperson.¹⁴ Många verksamheter har också stängt ner och gruppboenden har haft begränsad närvaro från ledning.

Pandemins konsekvenser för personer med funktionsnedsättning har även påverkat anhöriga. För anhöriga till personer med LSS-insatser har detta bland annat inneburit ett mycket större ansvarstagande för den närstående. Anhöriga har ofta kompenserat det samhällsstöd som den närstående fått indraget eller som minskat till följd av pandemin, exempelvis daglig verksamhet. Ramboll konstaterar att anhörigperspektivet tycks vara relativt outforskat i studier om pandemins konsekvenser och att det sannolikt finns ett mycket stort mörkertal i frågan.

BARN OCH UNGA HAR DRABBATS AV PANDEMINS KONSEKVENSER

Ramboll ser att barn och ungas rättigheter under pandemin har påverkats mycket och övervägande till det negativa. Samtidigt har Sverige till skillnad från många andra länder låtit för- och grundskolorna vara öppna under hela krisen med närundervisning som huvudregel. Detta ses av många barn som en mycket positiv åtgärd och det finns indikationer på att det har varit särskilt viktigt för elever med behov av särskilt stöd. Detta visar tex Barnombudsmannen och MUCFs studier. Samtidigt lyfts att något som har haft en negativ påverkan på barns rättigheter är att möjligheten till delaktighet och inflytande delvis har begränsats under pandemin. Både barn och unga själva, samt

personal i skolvärlden, vittnar om att det har funnits stora utmaningar med verklig delaktighet och inflytande i skolan under pandemin. Dels har detta påverkats av att många skolverksamheter har anpassats för att möta restriktionerna och för att förebygga smittspridning, dels har lärare och elevers närvaro varierat mer än vanligt under pandemin som en följd av att nya riktlinjer införts om symptom och frånvaro. En aspekt som har påverkat barn och ungas inflytande är också att en del grund- och gymnasieskolor införde undervisning helt eller delvis på distans under det första pandemiåret, och detta skapade vissa hinder för elevers delaktighet och inflytande.

Vi ser också en tydligare påverkan på barns rätt till en meningsfull fritid under pandemin. Med den breda nedstängningen av stora delar av samhället har barn och ungas sociala umgänge och tillgång till aktiviteter på fritiden tydligt begränsats. Många barn har under pandemin pausat sin medverkan i fritidsaktiviteter på grund av oro för smitta eller att smitta nära anhörig i riskgrupp. Det är ännu inte tydligt hur många av dessa barn och unga som har eller kommer att hitta tillbaka till sina fritidsaktiviteter när pandemin har lagt sig. Barnombudsmannen bedömer att barn som befinner sig i socioekonomiskt svåra situationer, barn med funktionsnedsättning och barn som är placerade i samhällsvård har särskilt stor risk att inte delta i aktiviteter.¹⁵

Barns utsatthet för våld och övergrepp i hemmet har ökat under pandemin, men bilden av hur omfattande ökningen är ännu inte komplett. Detta sammanfaller delvis med bilden som finns av våldsutsatta kvinnors situation under pandemin.

PERSONER MED SVAG SOCIOEKONOMISK STATUS ÄR MER SÅRBARA

Inkomst är den socioekonomiska faktor på individnivå som starkast förklarar covid-19-dödlighet under pandemin. Utbildningsnivå verkar framför allt ha en indirekt effekt på dödlighet i covid-19 genom andra faktorer, och faktorn yrke kan endast i begränsad utsträckning förklara skillnader i dödlighet. En anledning till detta är att många som avlidit hade passerat yrkesverksam ålder. Däremot finns både statistiskt och

¹⁴ Socialstyrelsen. *Covid-19:s konsekvenser för personer med insatser enligt LSS*. Socialstyrelsen.se, 2021.

¹⁵ Barnombudsmannen. *COVID-19-pandemins konsekvenser för barn - Slutredovisning av regeringsuppdrag, 2021, Dnr 2020-0218*. Barnombudsmannen.se, 2021.

anekdotiskt underlag som tydligt visar att den som har ett yrke som inte medgett hemarbete har varit utsatt för en högre risk att drabbas av ett allvarligt sjukdomsförlopp. För anställda inom kontaktyrken som inom hälso- och sjukvård och äldreomsorgen har risken varit ytterligare högre.¹² En annan målgrupp som har varit särskilt utsatt under pandemin är personer som lever med osäker boendesituation eller i hemlöshet, i synnerhet de som måste nyttja akuta boendelösningar eller sova utomhus. Ramboll konstaterar att även om målgruppen är väldigt heterogen, har många med en osäker boendesituation också nedsatt fysisk och psykisk hälsa eller kroniska sjukdomar som ökar risken för smitta och allvarligt sjukdomsförlopp. Detta är också en målgrupp som på grund av sin boendesituation har haft mycket svårt att följa de allmänna råden om handhygien och social/fysisk distansering. Därtill har många verksamheter som ger stöd till målgruppen begränsats i omfattning eller förlagts utomhus. Tillgången till stöd som i vanliga fall kunnat göra stor skillnad för personer i hemlöshet såsom vila och en måltid inomhus, har därmed minskat som en konsekvens av pandemin.

Det är under pågående kris svårt att förutse de långsiktiga konsekvenserna av pandemin, men Ramboll bedömer att de kan förväntas drabba befolkningen väldigt olika, bland annat beroende på socioekonomisk status. Några av pandemins svallvågor är synliga även nu medan krisen fortfarande pågår, såsom risk för långvarig arbetslöshet för många unga som ännu inte etablerat sig på arbetsmarknaden. Men bilden är ännu inte tydlig och detta är något som blir viktigt för beslutsfattare att följa noggrant under de kommande åren.

Rambolls rekommendationer för vägen framåt

Med utgångspunkt i de slutsatser som har presenterats om pandemins påverkan på vissa grupper rekommenderar Ramboll följande.



Pandemin har lärt oss att vi behöver stärka rättighetsperspektivet i krisberedskap. Det bör vi göra bland annat genom att noggrant följa upp vilka grupper som drabbats särskilt hårt under pandemin och hur beslut tagna under krisen påverkat dem. Ramboll konstaterar att vi i början av 2022 återigen ser en kraftigt ökad smittspridning. Hur kommuner kan säkerställa att särskilt sårbara individer på ett bättre sätt kan åtnjuta sina rättigheter och hur det offentliga kan nå ut till alla delar av befolkningen blir en mycket central fråga under återstående tid av pandemi.

Rättighetsperspektivet behöver ta en tydligare plats i krishanteringen på lokal och regional nivå. En förutsättning för att säkerställa att redan utsatta grupper, som personer med funktionsnedsättning eller våldsutsatta kvinnor, inte hamnar i en ännu sämre livssituation är att offentliga aktörer vidtar riktade åtgärder för att dämpa effekterna för den enskilde när stöd och skyddsnet dras undan när krisen pågår. För detta krävs gedigna och gemensamma analyser av målgruppernas behov, deras involvering i utformandet av insatser och realistisk resurssättning. Likaså är målgruppers involvering i analysfas, i uppföljning och i utvärdering av insatser helt centralt. Kommuner och regioner behöver till exempel stärka och förtydliga de människorättsliga bedömningarna i risk- och sårbarhetsanalyser på lokal och regional nivå. Det handlar också om att i högre grad och mer systematiskt involvera rättighetsbärare i analyserna och använda deras input i utformandet av insatser.

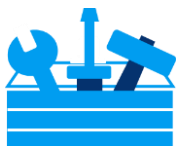


STÄRK SÄRSKILT SÅRBARA GRUPPERS RÄTTIGHETER OCH LIVSVILLKOR EFTER PANDEMIN

Rekommendationen handlar om att ta hand om svallvågorna efter denna långdragna kris. Ramboll rekommenderar att det offentliga under ledning av nationella aktörer bör vidta en bredd av åtgärder för att minska de ökande ojämlikheter i livsvillkor som pandemin har fördjupat. De ojämlikheter i livsvillkor som fanns innan pandemin har blivit tydligare och har fördjupats som en följd av pandemins konsekvenser. Vidden av detta kommer troligen att visa sig under många år framöver. De långsiktiga konsekvenserna av pandemin går inte att förutspå men kan förväntas drabba befolkningen väldigt olika. För en del personer med

flera typer av utsattheter kommer konsekvenserna troligen att bli både stora och långvariga. Därför bör alla åtgärder som genomförs med detta fokus ha en intersektionell och tvärsektoriell ansats. Faktorer som kön, funktionsvariation och socioekonomisk status är exempel på samspelande riskfaktorer som behöver beaktas och förstås som en helhet.

Begreppen vårdskuld och utbildningsskuld förekommer ofta för att visa på de behov av vård och utbildning som under pandemin har tvingats sättas åt sidan. Ramboll ser att det förebyggande och hälsofrämjande arbete efter pandemin också behöver justeras efter de lärdomar om krisens konsekvenser för utsatta grupper. De psykosociala konsekvenserna av pandemin bör riktas ett särskilt fokus menar vi. Särskilt sårbara gruppers livsvillkor bör exempelvis analyseras och åtgärder för att läka brister planeras och genomförs med hög individupplösning. Ett konkret exempel är förskolebarn med särskilda behov med längre tids frånvaro från förskola pga. anhörig i riskgrupp. Dessa barns utveckling hänger ofta på att få interagera med andra barn och att få stöd av pedagoger för att få stöd i sin utveckling. Utan förskolan kan dessa barn förlora avgörande utveckling i den tid i livet när den som mest behövs.



**STÄRK HEMBEREDSKAPEN
HOS GRUPPER MED SÄRSKILT
UTSATT LIVSSITUATION**

En av utmaningarna för samhället är att resurser inte är tillräckliga vid kris utan måste prioriteras för att säkra samhällsviktig verksamhet och för att stödja de mest utsatta individerna såsom äldre och sjuka. För att frigöra resurser kan mer insatser göras för att öka hemberedskapen hos några särskilt utsatta grupper som då inte behöver lita på samhällets insatser i lika stor utsträckning under en kris. Dessa individer har med ökad hemberedskap större möjligheter att på egen hand klara sig under några dagar i likhet med andra invånare. Invånarundersökningar som Ramboll har genomfört med stöd av Kantar SIFO visar också på att viljan hos individen att klara sig på egen hand och stå på egna ben vid kriser är stor. Den här viljan skulle samhället i högre grad kunna stödja och på

så sätt frigöra krisberedskapsresurser under kriser.¹⁶ Detta kan ske genom att stimulera och underlätta insatser i civilsamhället som syftar till att öka hemberedskapen hos grupper som annars skulle behöva stöd från samhället, det kan till exempel omfatta personer med funktionsvariation. I dagsläget bedrivs denna verksamhet endast i mycket liten omfattning, effekten både för krisberedskapsförmågan och för den enskildes självkänsla bör inte underskattas menar vi.

Ett annat område som kan utvecklas är att i högre grad stödja verksamhet för utsatta grupper exempelvis inom LSS. Stödet kan omfatta att ta fram vägledningar för kontinuitet och sprida goda exempel mellan kommuner.

Civilsamhället som en viktig kraft under pandemin

Det offentliga samverkan med både civilsamhället och näringslivet är avgörande för en holistisk, effektiv och jämlik krisberedskap. Det finns flera exempel på att civilsamhället har varit en underutnyttjad resurs under pandemin. Föreningar och ideella organisationer med stark lokal närvaro kan vara det offentliga länk till medborgare, och stötta i jämlikhetsarbete i både beredskap och kris. Denna länk har under pandemin fungerat med varierande framgång. Ramboll ser återkommande i utvärderingar av krishantering att delar av befolkningen inte har nåtts av det offentliga insatser och kommunikation under pandemin. Flera aktörer har pekat på att krisåtgärder inte i tillräcklig utsträckning har beaktat hur livsvillkoren ser ut för vissa rättighetsbärare. Det finns flera olika förklaringar till varför livsvillkoren för en del av befolkningen inte tycks ha gjort avtryck i delar av krishantering. En aspekt är att kommuner inte har haft tillräcklig kunskap om sina invånare.

CIVILSAMHÄLLET HAR KUNSKAP OM UTSATTA GRUPPERS LIVSVILLKOR

En viktig lärdom är att civilsamhället hade kunnat spela en större roll i krishantering genom att involveras redan *innan* pandemin för att öka kunskapen om invånarnas förutsättningar, hur de

¹⁶ Rapport på temat invånarna och krisberedskap finns tillgängliga på Rambolls hemsida för resiliensfrågor:
<https://se.ramboll.com/press/invanarundersokning/krisberedskap>

kan nås och hur åtgärder bäst utformas med hänsyn till deras behov. Detta har både Svenska Röda korset och Ramboll uppmärksammat under det gångna året.¹⁷ Flera offentliga instanser har vittnat om hur civilsamhället under pandemin hjälpt dem att hålla blicken på hur individen drabbas vid olika händelser eller insätta åtgärder. Rambolls erfarenhet är att civilsamhället alltför ofta används som gapfiller i kriser, där det offentliga hör av sig när de behöver utföra insatser de inte själva har tid eller resurser till. Ett exempel är stöd med matinköp till riskgrupper under pandemin, där Svenska Kyrkan och Svenska Röda Korset tillsammans med andra civilsamhällesorganisationer tagit ett stort ansvar. Ramboll har även i andra uppdrag under pandemin hört röster från civilsamhället vittna om detsamma – att det offentliga räknar med dem i kris men att kontakten och samverkan i vardagen är väldigt begränsad.¹⁸

Civilsamhället är en nyckelspelare som med sin samlade kunskap och räckvidd skulle kunna bidra till en krisberedskap som är ännu bättre anpassad efter befolkningens sammansättning. Med tillitsfulla relationer mellan civilsamhällets organisationer och det offentliga och med tydliga samverkansstrukturer på plats *innan* krisen slår till kan man enklare intensifiera samverkan under kris. En återkommande insikt är att det behövs ett långsiktigt perspektiv på samverkan. Arbetet måste etableras i vardagen för att sedan följa med i kris. I rapporten, "Människan i kris", betonar Svenska Röda Korset just detta- vikten av goda personliga relationer mellan kommun och civilsamhälle, och menar att en effektiv krisrespons kräver att båda parter på förhand vet vem man ska kontakta för att kunna samverka.¹⁹ Detta var något som Ramboll också kunde identifiera som en viktig nyckel i analysen av Pandemin och Huddingebornas livsvillkor. Vi ser att lokal samverkan med civilsamhället ofta är personbunden, vilket ger en sårbarhet och medför risker vid en kris. Samverkan med civilsamhället behöver i stället vara integrerat i ordinarie arbetssätt och rutiner hos landets samtliga kommuner. För att möjliggöra detta behöver det offentliga, utöver tillitsfulla relationer, skapa tydliga strukturer för samverkan. Ramboll menar att lösningen inte nödvändigtvis ligger i att

skapa helt nya forum eller samarbeten, utan att stärka och utveckla befintliga processer så att de kan nyttjas bättre.

KUNSKAPEN OM CIVILSAMHÄLLET INOM DET OFFENTLIGA BRISTER

Ramboll har i flera studier sett att kunskapen om civilsamhällets funktion och roll varierar mycket inom det offentliga. Även om det finns flera goda exempel på motsatsen, finns det överlag en bristande kunskap om civilsamhället i det offentliga. Särskilt stort behov av ökad kunskap tycks finnas hos regioner, enligt en civilsamhällesrepresentant involverad i konferensen. Rambolls utvärderingar har också gett exempel på att civilsamhällesaktörer upplever att endast några få organisationer återkommande efterfrågas för samverkan med det offentliga. Främst rör det större, välkända organisationer och inom vissa sektorer, exempelvis idrottsföreningar.

Det finns också en varierande kännedom bland **kommuner och regioner** om vilka organisationer som verkar i det egna området, vad de kan, vill och vilka målgrupper de arbetar med. Kunskap om hur den lokala eller regionala kartan över civilsamhället ser ut är ibland begränsad till en eller ett fåtal personer och är ofta ofullständig. Pandemin har synliggjort för kommuner och regioner hur avgörande det kan vara att nå ut till alla delar av befolkningen i krishanteringen. Ramboll menar att god kännedom om civilsamhället delvis hade kunnat avhjälpa den utmaningen. Svenska Röda Korset lyfter i sin rapport "Människan i kris", vikten av att inkludera civilsamhället och utsatta målgrupper för att stärka lokal resiliens.¹⁹

Ramboll noterar att begränsad kunskap om civilsamhällets funktion, kompetens och drivkrafter även gäller **nationella expertmyndigheter**. Det inkluderar kunskap om metoder för att nå ut till särskilt sårbara grupper av invånare, det vill säga *hur* man ska nå ut. Det handlar både om vilka kommunikationskanaler som är lämpliga och hur dialogen ska föras. Svenska Röda Korset har exempelvis pekat på att kunskapen om sårbara grupper möjliggör för det offentliga att utforma kompensatoriska insatser. Brister i att utforma den

¹⁷ Addo Faddaoui, Rajia, Bränn, Lars (Ramboll). *Debatt - Involvera civilsamhället redan innan en kris*, Altinget.se, 2021.

¹⁸ Ramboll på uppdrag av kommunstyrelsens förvaltning i Huddinge kommun. *Pandemin och Huddingebornas livsvillkor*, Huddinge.se, 2021.

¹⁹ Svenska Röda Korset. *Människan i krisen, ett humanitärt perspektiv på Sveriges krisberedskapssystem* Rodakorset.se, 2021.

typen av insatser, som utgår ifrån att pandemin drabbar olika grupper i olika grad, har haft dödliga följder under pandemin. Exempelvis hade låginkomsttagare fyra gånger så stor risk att dö i covid-19 som höginkomsttagare, under våren 2020.²⁰ Tjänstemän och politiker behöver dessutom veta vilken kompetens som finns i civilsamhället, vilka som kan stötta och med vad. De behöver veta om vilka drivkrafter som finns inom organisationerna samt hur de finansieras. I tillägg behöver det offentliga ta del av civilsamhällets kunskap om hur sårbara målgrupper bäst inkluderas i analys av risker som uppstår i samband med olika typer av kriser. Enligt Svenska Röda Korset, behöver det offentliga även bättre kunskap om maktordningar som präglar olika grupper, och kunna integrera detta i sin kriskommunikativa analys. I tidigare utvärderingar av krisarbete under pandemin, har Ramboll sett att kommuner behöver öka sin kunskap om och förståelse för hur civilsamhället fungerar, samtidigt som kommunikationen behöver bli mer dialoginriktad och ske på regelbunden basis.

I konferensen presenterades exempel på att det kan finnas god kunskap om civilsamhället i en kommun men brist på ett bredare rättighetsperspektiv, något som hindrat en väl fungerande samverkan med civilsamhället. Konferensdeltagare lyfte även att samverkan inte får äventyra civilsamhällesorganisationers oberoende och självständighet och det därför behöver byggas in en viss nivå av distans mellan parterna i samverkansstrukturer. Finansieringslösningar på lokal nivå bör ta detta i beaktande och möjliggöra att civilsamhället inte bärs helt och hållet av kommunala medel.

Rambolls rekommendationer för vägen framåt

Med utgångspunkt i de slutsatser som har framkommit om civilsamhällets roll i pandemin rekommenderar Ramboll följande.



För att åstadkomma bättre förutsättningar att på nationell nivå kunna samverka med civilsamhället föreslår vi att en nationell strategi tas fram om hur civilsamhället bättre kan inkluderas i krisberedskapen innan och under kris. Det offentliga samverkan med civilsamhället och näringslivet är avgörande för en holistisk, effektiv och jämlik krisberedskap. På lokal och regional nivå handlar det bland annat om att inkludera civilsamhället i planer för krisberedskap medan det på nationell nivå krävs en tydligare riktning och mål för samverkan med civilsamhället under kris menar Ramboll.

En utmaning för civilsamhällesorganisationer handlar om möjligheten att medverka på lika villkor trots begränsade resurser. Det är resurskrävande för en organisation att delta i samverkansarbeten såväl under kris som i vardagen. Detta gäller för alla typer av organisationer, offentliga, ideella eller privata. Inom civilsamhället arbetar en stor andel oavlönat så denna aspekt kan då bli hindrande för många organisationer. Efter en lång pandemi är delar av civilsamhället sargat och många organisationer kämpar för sin överlevnad. Det är därför än viktigare att ta hänsyn till den här aspekten i arbete med en nationell strategi. Ramboll ser att det finns behov av i en nationell strategi även bygga in goda förutsättningar för ideella organisationer att medverka på lika villkor. Mer konkret behöver en nationell strategi alltså inkludera en struktur för finansiering av samverkan med civilsamhället som säkerställer att de organisationer som bör ingå i samverkan kan göra det oaktat deras ekonomiska situation. I praktiken handlar det om att det finns möjligheter att ersätta ideellt engagerade för förlorad arbetstid eller resor.

En utmaning för nationella myndigheter är den flora av aktörer som finns inom civilsamhället också på nationell nivå. Överenskommelser har tecknats med större aktörer vid större kriser såsom vid skogsbränderna och värmeböljan 2018 eller under pandemin där avtal tecknats med Svenska Röda Korset och Svenska kyrkan för att tex

²⁰ Svenska Röda Korset. *Människors olika utsatthet är krisberedskapens blinda fläck*. Rodakorset.se, 2021

samla/kanalisera spontanfrivilliga, respektive att samordna andra civilsamhällesaktörer. En av flera utmaningar med detta ligger bland annat i att alla aktörer inte gärna vill låta sig samordnas av någon annan aktör. Samtidigt kan vi se exempel på att denna ordning också fungerar väl och ger ett värde som en enad förmåga som är realistisk för staten att samarbeta med. Vi kan också se att bland annat MSB ger ut vägledningar för att underlätta samarbetet med frivilliga men också att fler och att fler av civilsamhällets aktörer börjar visa intresse även för totalförsvarsfrågor även om resan är lång.



LOKAL OCH REGIONAL SAMVERKAN MED CIVILSAMHÄLLET BÖR STÄRKAS AVSEVÄRT

Ramboll menar att kommuner och regionala aktörer i högre utsträckning bör involvera civilsamhället innan kris, både i utformning av insatser och genom löpande samverkan. Det handlar om att både utöka kontaktytorna, fördjupa samverkan och att bredda samarbetet till flera olika typer av civilsamhällesorganisationer. Ramboll anser att detta är en absolut förutsättning för att det offentliga under en kris ska klara av att nå ut till alla delar av befolkningen och att säkerställa att även särskilt utsatta personer får adekvata insatser utifrån sina förutsättningar. En stärkt samverkan behöver utvecklas på ett sätt som passar båda parter och skulle potentiellt kunna ge många ömsesidiga vinster. För civilsamhällets del skulle fördjupad samverkan skapa bättre möjligheter att framföra invånargrupperns erfarenheter och behov. Det skulle kunna bidra till mer reellt inflytande för många invånargrupper och kanske i förlängningen en ökad känsla av delaktighet och samhörighet med samhället. En stärkt samverkan skulle för det offentliga kunna medföra en ökad kunskap, förståelse och ansvarskänsla för utsatta grupper livsvillkor. Fördjupad samverkan med civilsamhället kan ses som en del av kvalitetsarbete i exempelvis en kommun.

Kommuner och regionala aktörer behöver innan krisen bygga upp en fungerande samverkan, befintliga samarbeten och forum för att förstå och nå alla invånare. Civilsamhället bör i högre utsträckning vara en fullvärdig samverkanspart snarare än en gapfiller. För att realisera detta krävs

en rad förändringar i arbetssätt, synsätt och kompetens. Ramboll vill dock understryka att en stärkt samverkan också kräver att det tillför resurser så att organisationerna har möjlighet att medverka på lika villkor.



TJÄNSTEPERSONERS KUNSKAP OM CIVILSAMHÄLLET SÄRART OCH FÖRMÅGA BEHÖVER FÖRBÄTTRAS

På kommunal och regional nivå ser Ramboll att det krävs en tydlig förändring i hur kommuner förhåller sig till det lokala civilsamhället och för detta behövs ökad kunskap. Ramboll ser att offentliga aktörer i allmänhet, men kommuner och regioner i synnerhet, behöver öka sin kunskap om civilsamhällets organisationer, hur de finansieras, vilka deras drivkrafter är och vilken kompetens och kapacitet de besitter. Ett sätt att öka den kunskapen skulle kunna vara kompetenshöjande insatser för tjänstemän och politiker och ökade förväntningar på långsiktiga kontakter med civilsamhällesorganisationer. Ramboll tror också att kunskapen om, och kontakten med, civilsamhället kan öka när en nationell strategi för civilsamhällets roll i kris har implementerats.

Människorättsperspektiv och jämlikhetsfrågor har inte varit tillräckligt integrerat i krisberedskapsarbetet

I det här avsnittet beskriver vi i vilken utsträckning kunskapen om mänskliga rättigheter och jämlikhetsperspektiv har integrerats i krisberedskapsarbetet. Ramboll konstaterar att genomförandet av konferensen Vägen framåt i sig är ett framgångsrikt exempel på hur den här frågan kan belysas gemensamt av en bredd av aktörer. Det finns i viss uträkning en utnyttjad expertkunskap både inom mänskliga rättigheter och krisberedskap i både offentliga och ideella organisationer idag. Ramboll ser dock att professionella inom de här respektive expertområden inte har arbetat integrerat i den utsträckning som troligen hade krävts under en lågintensiv och utdragen kris som covid-19 pandemin.

REGELVERK FINNS MEN KONVENTIONER HAR INTE FÅTT GENOMSLAG I MYNDIGHETSUTÖVNING ELLER POLICYUTVECKLING

Ramboll bedömer i likhet med många andra aktörer att utmaningen med brister i tillämpningen av människorättsliga perspektiv i exempelvis krisberedskapsarbete inte i första hand beror på att det finns tydliga glapp i befintliga juridiska regelverk. Snarare handlar det om att de befintliga juridiska och institutionella verktygen inte tillämpas i den utsträckning som är tänkt. Detta gäller utanför kris såväl under pandemin. Troligen beror detta på två saker: kompetensbrist om människorättsfrågor bland tjänstepersoner i det offentliga, och avsaknad av metodstöd i myndighetsutövning och policyutveckling. Vad gäller kompetensbrist ser Ramboll i andra studier att det inom offentliga organisationer på alla nivåer i viss utsträckning saknas tillräckliga kunskaper om det rättsliga regelverk som styr mänskliga rättigheter. I studier om kommuners MR-arbete i Stockholms län som Länsstyrelsen i Stockholm genomförde 2019²¹ och 2021²² beskrivs exempel på hur denna kompetens kan variera mycket kommunal nivå. Det sker samtidigt en hel del kompetensutveckling inom vissa rättighetsperspektiv (barnrätt t.ex.) och inom vissa sektorer. Forum för levande historia och Uppsala universitet har till exempel länge arbetat med att ta fram och sprida kunskap om människorättsliga perspektiv till en bredd av målgrupper inom exempelvis skolvärlden och statliga myndigheter.

När det gäller metodstöd finns det framtaget och tillgängliggjort på flera nivåer så här är det inte tillgången till metodmaterial som i första hand är utmaningen menar Ramboll. Det som saknats i många offentliga organisationer är snarare kunskap om hur man i praktiken ska *omsätta metoderna* och underlaget till den egna verkligheten. Lokala och regionala studier om kommuners arbete med mänskliga rättigheter visar bland annat att offentliganställda efterfrågar stöd i hur de ska tolka, integrera och tillämpa människorättsperspektiv i sin myndighetsutövning.

²¹ Länsstyrelsen. *Mänskliga rättigheter i Stockholms län – Ett regionalt perspektiv*, 2019:15. Länsstyrelsen i Stockholms län, 2019.

STOR UTMANING ATT LEDA UNDER KRIS MED MÄNSKLIGA RÄTTIGHETER OCH JÄMLIKHET I FOKUS

Som beskrivs i inledningskapitlet är det vanligt i krishantering med utdragna förlopp att sociala aspekter inkluderas först efter en tid och att krishanteringsarbetet då ofta riktas in på att hantera och minimera krisens effekter.

Ramboll har sett i egna utvärderingar av pandemin och i andra studier att människorätts- och jämlikhetsperspektiv visserligen har funnits med i delar av krishantering på lokal, regional och nationell nivå men i väldigt varierande utsträckning. Fokus har främst varit på att dämpa konsekvenserna av pandemin för olika målgrupper. I det hänseendet följer den svenska krishantering under krisens första år det vanliga mönstret för krishantering. Ramboll bedömer att det framförallt på kommunal och regional nivå har funnits en avsaknad av gedigna analyser av sociala perspektiv redan innan krisen. Detta har försvårat arbete med att snabbt få denna kunskap tillgänglig, uppdaterad och integrerad när pandemin redan blivit ett faktum och måste hanteras. En lärdom från pandemin är tex att det funnits en brist på människorättsliga bedömningar inom risk- och sårbarhetsanalyser. En förutsättning för att människorätts- och jämlikhetsperspektiv ska bära i kris är att kunskaperna inom det offentliga behöver stärkas långt *innan* en kris inträffar. Likaså krävs det samverkan mellan samhällssektorer och mellan offentliga aktörer och civilsamhället är väl fungerande och beprövade innan en kris. Så tycks inte alltid ha varit fallet i svensk krishantering på lokal, regional eller nationell nivå och detta menar vi är en av flera troliga förklaringar till att vissa grupper har drabbats särskilt hårt ur ett människorättsperspektiv.

Ramboll ser en stor potential i att dra lärdomar från länsstyrelsernas arbete om hur krisberedskap och krishantering kan bedrivas ur ett tvärsektoriellt perspektiv. Länsstyrelserna är myndigheter som till sin utformning samlar de flesta politikområden under samma "tak". Länsstyrelsen har på flera håll lyckats integrera ett tvärsektoriellt perspektiv på krisarbetet där människorättsperspektiv har varit

²² Länsstyrelsen. *Kartläggning av hur kommunerna i Stockholms län arbetar strategiskt med mänskliga rättigheter*, 2021:19, Länsstyrelsen i Stockholms län, 2021.

integrerade. Ramboll har inte tittat särskilt på deras arbete men bedömer att det sannolikt finns intressanta lärdomar för krisberedskapen på nationell nivå att fånga upp.

Ett positivt exempel på hur rättighetsperspektiv framgångsrikt har integrerats i krishanteringen är barnperspektivet som i viss utsträckning har funnits med i nationella beslut och krisåtgärder under pandemin. Ramboll ser att barnperspektivet går att spåra i ett antal av de beslut som tagits som att hålla skolorna öppna och i bedömningar om riktlinjer rörande barns idrottsutövande.

En annan förutsättning för ett effektivt krisarbete är att det bedrivs och omsätts på så *lokal* nivå som är möjligt, detta kallas i kristermer för *närhetsprincipen*. Ett annat sätt att beskriva detta är att krisarbete behöver nå ut ända ut i fingerspetsarna. Det innebär i fallet med pandemin att krisarbetet behöver bedrivas så långt ner som på stadsdelsnivå eller motsvarande. Ramboll ser att det på många håll i landet inte har bedrivits lokal-lokalt krisarbetet och detta är troligen även det en förklaring till varför många kommuner inte har lyckats nå fram med insatser och kriskommunikation till vissa av sina invånare.²³

Slutligen konstaterar Ramboll att det finns flera bakomliggande förklaringar till att krishanteringen på lokal och regional nivå i många delar av landet inte i tillräckligt stor utsträckning beaktade vissa invånares livsvillkor. Vi ser att det i vissa kommuner och regioner har funnits relativt god tillgång till både statistik och kvalitativa analyser om livsvillkor för invånare men att detta underlag inte omsattes i praktiska åtgärder i krisarbetet. I andra kommuner har tillgången till information och analyser om invånares livsvillkor och behov saknats helt eller delvis.

Rambolls rekommendationer för vägen framåt

Med utgångspunkt i de slutsatser som har beskrivits ovan om människorätts- och jämlikhetsperspektiv i krisberedskapsarbetet rekommenderar Ramboll följande.

²³ Två andra, minst lika viktiga principer inom krisberedskap är *ansvarsprincipen* och *likhetsprincipen*. Ramboll har i denna studie inte haft tillräckligt underlag för att dra några slutsatser om krishanteringen utifrån dessa två principer men ser att detta ingår i



MR – OCH JÄMLIKHETSPERSPEKTIV MÅSTE VARA EN GRUND I VARDAGEN FÖR ATT BÄRA I KRIS

Krishantering är ett mycket krävande och svårt arbete och det är särskilt utmanande att leda under kris med MR-och jämlikhetsperspektiv väl integrerade. En absolut förutsättning för att dessa perspektiv ska bära under en kris är att vi säkerställer att kunskapen finns på plats redan innan krisen är ett faktum. Det innebär konkret att de redan innan krisen är väl integrerade i skyldighetsbärarnas, dvs det offentliga, arbete till vardags. Det kräver att rätt och tillräcklig kunskap finns på plats i ordinarie verksamheter men också att kunskapen tillämpas till vardags. Ramboll ser därför att både en *generell* och *specifik* kunskapshöjning behövs inom det offentliga. Detta kräver naturligtvis tillskott av resurser, både för att höja golvet (generell kunskapshöjning) och att bygga upp spetskompetens (specifik kunskapshöjning) i alla organisationer som har ett uppdrag från det offentliga.

Ramboll menar att kunskapen om följande särskilt behöver höjas:

- om det människorättsliga regelverket i Sverige (inklusive det internationella regelverk som är direkt gällande här)
- om jämlikhetsdata och -analyser
- kunskap om invånares livsvillkor och deras behov
- om metoder för krisberedskap (främst hos MR- funktioner och motsvarande)
- om hur MR-och jämlikhetsperspektiv kan omsättas i praktiken som en del av den egna organisationens uppdrag

andra studier om pandemin som pågår på lokal nivå. Mer information om principer för krisberedskap finns på myndigheten för samhällsskydd och beredskaps webbplats msb.se.

Ramboll ser också att kunskapen om människorättsliga perspektiv och jämlikhetsaspekter behöver kunna omsättas i praktiken. En stor utmaning under pandemin har varit att kommuner och regioner innan krisen inte hade tillräcklig kunskap om sina invånares livsvillkor. När krisen väl var ett faktum var den kunskapsbristen svår att läka. I vissa fall har informationen funnits men kunskap om hur den ska omsättas till underlag i utformandet av åtgärder har brustit. Det finns redan inom befintligt regelverk för krisberedskap krav på att exempelvis en kommun har god kännedom om invånares olika potentiella utsattheter under kris. Detta är ett arbete som görs mycket olika och med varierande noggrannhet idag. Ramboll rekommenderar därför att tydligare krav ställs på att kommuner och regioner *inhämtar, uppdaterar* och *använder* kunskap om invånares livsvillkor. Både innan och under en kris. En förutsättning för att kommuner och regioner ska kunna växla upp sitt arbete med lokal och regionala jämlikhetsdata och -analyser är att de avsätter resurser för det arbetet. Ett medskick är också att anpassa analysernas utformning efter lokal kontext men att det nationellt ska finnas en tydlig standard att hålla.

Ramboll menar att kommunledningar vid varje given tidpunkt ska kunna besvara följande frågor:

Vad vet vi om våra invånare utifrån vilka de är?

Vad säger den informationen oss när vi ska utforma insatser i ordinarie verksamhet?

Hur kan vi använda den kunskapen när vi riggar samverkan med civilsamhället eller näringslivet?

En annan aspekt av detta behov av kunskapshöjning är att MR- och jämlikhetsperspektiven också bör användas i uppbyggnad i totalförsvaret i högre utsträckning än vad som sker idag. En av det svenska samhällets

gemensamma tillgångar, och något som våra invånare värnar om är MR och jämlikhet. Dessa perspektiv behöver därför dels värnas i totalförsvaret, dels användas och lyftas fram som en av aspekterna till det unikt svenska som vi med Totalförsvaret vill skydda och bevara. Mänskliga rättigheter är en styrka som Sverige har i jämförelse med eventuella framtida motståndare och är något som borde kunna lyftas fram som en unik tillgång/förmåga som stärker Sverige. Att lyfta fram det tydligare skulle även kunna öka försvarsviljan och engagemanget i Totalförsvaret. Försvarsberedningens rapport Värnkraft framhåller mänskliga rättigheter som något som aktivt motarbetas av regimer i länder som bland annat Ryssland: "Utmaningarna för mänskliga rättigheter och demokrati är, utöver allt annat, även ett säkerhetspolitiskt problem". Ramboll ser därför att detta är ytterligare en anledning till att ökad integrering av de här perspektiven i krishantering och totalförsvaret är nödvändig. Det bygger i sin tur på att människorätts- och jämlikhetsperspektiv utgör en fungerande grund i vardagen.



**INTEGRERA MR - OCH
JÄMLIKHETSPERSPEKTIV I
KRISBEREDSKAPEN**

En mycket viktig lärdom från covid-19 pandemin är att människorättsperspektiv och jämlikhetsfrågor inte har varit tillräckligt integrerat i krisberedskapsarbetet ute i landet.

Ramboll ser därför att detta behöver utvecklas på alla nivåer av krisberedskapsarbetet. Människorätts- och jämlikhetsperspektiv behöver nu bli tydligare integrerade i krisberedskapen. Utöver de kunskapshöjningar som vi föreslagit ovan krävs också att våra kommuner, regioner och andra myndigheter säkerställer att de har spetskompetens om människorättsliga frågor tillgängligt. Denna spetskompetens behöver dessutom kunna aktiveras vid eventuell kris. Ramboll rekommenderar att kunskaps- och kompetenskraven för krisledningar tydliggörs och standardiseras över hela landet. Det kan innebära att människorätts- och jämlikhetsperspektiv alltid ska ingå i utbildningsplaner för berörda tjänstemän. Vidare ser Ramboll att tjänstepersoner och ledningsgrupper på kommunal och regional nivå bör få stöd i hur de *kan* och *bör* omsätta dataunderlag och metoder i

praktisk myndighetsutövning under kris. Här ser Ramboll att exempelvis arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser kan användas för att utveckla arbetet.

Vi ser också att motsvarande kompetenshöjning behöver återspeglas även hos de funktioner som ansvarar för MR-frågor, jämlikhetsfrågor eller motsvarande. Denna yrkeskategori behöver kunna och öva på krisledningsmetodik för att ha goda förutsättningar att bidra med sin spetskompetens i en krisorganisation.

För att arbetet med att öka integreringen av sakområdena MR och kris ska lyckas rekommenderar Ramboll att det genomförs regelbundna uppföljningar och redovisningar av arbetet. Uppföljningarna kan med fördel ta sikte på att beskriva framstegen i arbetet och vilka utvecklingsområden som finns. Här bör ingå att analysera *om* och *hur* MR- och jämlikhetsperspektiv integreras i krisberedskap. Ramboll ser att detta arbete har initierats på länsstyrelserna och det sannolikt finns mycket kunskap för andra myndigheter att hämta framåt från den processen.

Baserat på vår analys rekommenderar vi att följande mer konkreta uppdrag ges till myndigheterna. Vi ser dock att våra rekommendationer ovan innehåller underlag för fler uppdrag åt andra delar av det offentliga.

Ramboll rekommenderar att uppdrag ges åt:

länsstyrelserna att främja och stödja MR- och jämlikhetsintegrering i kommunernas krisberedskap.

nationella myndigheter med uppdrag på krisberedskap att följa upp och redovisa hur MR och jämlikhet har integrerats.

MSB att höja kunskapen om MR- och jämlikhet hos krisberedskapspersonal genom att erbjuda utbildning, vägledning och ta fram och sprida goda exempel.



UTVECKLA ARBETET MED GEMENSAMMA LÄGESBILDER

Lägesbilder blir bättre när flera olika kompetenser är med och tar fram dem, inte minst för att de framåtsyftande bedömningarna för specifika grupper kan utvecklas. Lägesbilder ska ge tydliga och användbara svar på frågan om hur krisen kommer att slå mot olika delar av samhället och hur den kan påverka olika skyddsvärden. Lägesbilden används sedan för att fatta beslut eller för att prioritera insatser. Därför är det helt avgörande för krisberedskapen att nödvändig information om olika förhållanden utgör basen för lägesbilden, inte minst om aspekter utifrån MR- och jämlikhetsperspektiv såsom demografi, informationsmedvetenhet hos invånare eller påverkan av åtgärder som kan vara avgörande för beslut. Genom att dra nytta av olika aktörers insikter om olika målgrupper och hur deras livsvillkor ser ut innan och under en kris kan en mer reell och kvalitativ lägesbild i kommunen eller stadsdelen skapas. Detta görs redan idag, men vi ser att bredden av aktörer kan vidgas till att oftare omfatta exempelvis det lokala bostadsföretaget, vårdcentralen, skolan, ideella föreningar, och trossamfund. Vi ser att aktörer som har en mångfacetterad lägesbild byggd av olika aktörer och kompetenser ofta vidtar andra typer av åtgärder vid kris som ger bättre effekt generellt, inte enbart bättre effekt ur ett MR och jämlikhetsperspektiv. Ramboll rekommenderar därför att arbetet med gemensamma lägesbilder utvecklas med fokus på att stärka MR- och jämlikhetsperspektiven i dem.

Ramboll ser att det finns bra samverkansmodeller på lokal nivå, som med fördel kan utvecklas och kopieras till nationell nivå. Detta skulle både förbättra samarbetet under kris och ge bättre lägesbilder. Vi ser också att den tvärsektoriella kompetensen på regional nivå är stark medan kompetensen behöver stärkas ytterligare på nationell nivå.

En konkret del som kan behöva utvecklas är att stärka kedjan från bedömningarna på lokal och regional nivå till åtgärder på nationell nivå. Denna kedja har utvecklats under pandemin och kommer nödvändigtvis inte vara relevant eller

densamma vid nästa stora nationella kris. I dessa flöden noterar Ramboll att det råder en viss otydlighet kring hur bedömningarna i lägesbilderna påverkar eller inte påverkar beslut på nationell nivå ur ett MR- och jämlikhetsperspektiv. Ett exempel på detta är att det behövs en ökad tydlighet och transparens kring vilka åtgärder de nationella

myndigheterna eller regeringen vidtar baserat på bedömningar i lägesbilderna. Här finns behov av att utveckla mot en mer rak och tydlig linje i arbetet för att öka effekt och säkerställa MR och jämlikhetsperspektiven i högre grad.

Bilaga 1

Konferensprogram Vägen framåt- Pandemin och de mänskliga rättigheterna

Vägen framåt – pandemin och de mänskliga rättigheterna Program

Version 25 oktober 2021

- 9.00 Inledning**
Hanna Gerdes, Moderator, Sven-Erik Österberg, Landshövding i Stockholms län, Johann Knigge, Nationell chef, Svenska Röda Korset
- Mänskliga rättigheter och pandemin, utgångspunkter**
Morten Kjaerum, Direktör, Raoul Wallenberginstitutet i Lund, Elena Namli, Professor, Uppsala universitet, Caroline Källner, Överintendent (tlf), Forum för levande historia, Charlotte Göller, Folkrättsrådgivare, Fonden för mänskliga rättigheter
- 10.30 Ojämlikheter och pandemin**
Del 1: Olga Persson, Föbundsordförande, Unizon, Christina Heilborn, Riksförbundet FUB, föreningen för barn, unga och vuxna med intellektuell funktionsnedsättning, Marco Helles, Fortbildare, Forum för levande historia
Del 2: Peter Andersson, Kanslichef, SKPF Pensionärerna, Linus Wellander, Utredare, Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor, Lisa Ivarbacke, Utredare, Barnombudsmanen
- Sammanfattning förmiddagen**
Hanna Gerdes, Moderator, Rajia Addo, Rapportör, Ramboll
- 12.15 Lunchpaus**
- 13.00 Att leda under kris med mänskliga rättigheter i fokus**
Eva Sobotka, Programansvarig, EU:s byrå för grundläggande rättigheter, Jelena Drenjanin, Kommunallråd, Huddinge kommun och Ordförande, Europarådets Governance committee, Fredric Jansson, Krisberedskapsdirektör, Länsstyrelsen i Jönköpings län och Händelsechef Covid-19, Samverkan i Jönköpings län
- Metoder och verktyg**
Karin Neuhaus, Kanslichef, Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället, Kitimbwa Sabuni, Projektledare, Länsstyrelsen i Stockholms län, Örjan Wallin, Krisberedskapsfrågor, Myndigheten för stöd till trossamfund, Jessica Dahlbäck, Utredare, Myndigheten för delaktighet
- Tankar om vägen framåt**
Hanna Gerdes, Moderator, Rajia Addo, Rapportör, Ramboll, företrädare arbetsgruppen
- 16.00 Slut på program**



Illustration: Annefrid Sjöman

Bilaga 2

Referenslista

Addo Faddaoui, Rajia, Brånn, Lars (Ramboll). *Debatt - Involvera civilsamhället redan innan en kris*, Altinget.se, 2021, <https://www.altinget.se/civilsamhalle/artikel/involvera-civilsamhallet-redan-innan-en-kris>

Barnombudsmannen. *"Alla tar ju inte ansvar" - Barnkonventionen som lag under en samhällskris*. Barnombudsmannen.se, 2021. <https://www.barnombudsmannen.se/stallningstaganden/publikationer/alla-tar-ju-inte-ansvar/>

Barnombudsmannen. *COVID-19-pandemins konsekvenser för barn - Slutredovisning av regeringsuppdrag*, 2021, Dnr 2020-0218. Barnombudsmannen.se, 2021. https://www.barnombudsmannen.se/contentassets/f5787ff884514960bab35f39a7b82fab/barnombudsmannens-rapport---covid-19-pandemins-konsekvenser-for-barn-slutredovisning-av-regeringsuppdrag_.pdf

Bartelink V, Tynelius P, Walander A, Burström B, Ponce de Leon A, Nederby Öhd J, Hergens MP, Lager A. *Socioekonomiska faktorer och covid-19 i Stockholms län. November 2020*. Stockholm: Centrum för epidemiologi och samhällsmedicin, Region Stockholm; 2020. Rapport 2020:10. https://www.folkhalsoguiden.se/globalassets/verksamheter/forskning-och-utveckling/centrum-for-epidemiologi-och-samhallsmedicin/folkhalsoguiden/rapporter-och-faktablad/rapport-2020.10-socioekonomiska-faktorer-och-covid-19-i-stockholms-lan_november-2020_.pdf

Coronakommissionen. *Coronakommissionens första delbetänkande, december 2020* SOU 2020:80. Regeringen.se, 2020. <https://www.regeringen.se/artiklar/2020/12/regeringen-valkomnar-coronakommissionens-delbetankande/>

Coronakommissionen. *Delbetänkande - Äldreomsorgen under pandemin*, SOU 2020:80. Regeringen.se, 2020. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2020/12/sou-202080/>

Coronakommissionen. *Delbetänkande - Sverige under pandemin, Volym 1 och Volym 2*, SOU 2021:89. Regeringen.se, 2021. <https://www.regeringen.se/rattsliga-dokument/statens-offentliga-utredningar/2021/10/sou-202189/>

Emerga Institute. *Vad är Mänskliga Rättigheter?* Emerga.se, n.d., <https://www.emerga.se/manskliga-rattigheter/>

Folkhälsomyndigheten. *Antal fall av covid-19 i Sverige*. Folkhälsomyndigheten.se, n.d. <https://experience.arcgis.com/experience/09f821667ce64bf7be6f9f87457ed9aa>

Folkhälsomyndigheten. *Föreskrifter och allmänna råd - covid-19*. Folkhälsomyndigheten.se, n.d. <https://www.folkhalsomyndigheten.se/smittskydd-beredskap/utbrott/aktuella-utbrott/covid-19/foreskrifter-och-allmanna-rad/>

Landgren, Jonas & Borglund, Erik. *Lägesbilder: att skapa och analysera lägesbilder vid samhällsstörningar*. Myndigheten för samhällsskydd och beredskap, 2016.

<https://www.msb.se/sv/publikationer/lagesbilder--att-skapa-och-analysera-lagesbilder-vid-samhallsstoringar/>

Länsstyrelserna. *Krisberedskap – för social hållbarhet - En vägledning för att inkludera social hållbarhet inom krisberedskap*. Länsstyrelsen i Skåne, Stockholm och Västra Götaland, 2015.

Länsstyrelserna. *Metodstöd för ett rättighetsbaserat arbetssätt på länsstyrelserna*. Mänskliga rättigheter i offentlig sektor, 2016. <https://www.mr-webben.se/metodstod-for-rattighetsbaserat-arbetssatt/>

Länsstyrelserna. *Kartläggning av hur kommunerna i Stockholms län arbetar strategiskt med mänskliga rättigheter*, 2021:19. Länsstyrelsen i Stockholms län, 2019.

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.4af48759179f5f97c4b3262/1623662249461/R2021-19-Kartl%C3%A4ggning-kommuner-m%C3%A4nskliga%20r%C3%A4ttigheter.pdf>

Länsstyrelserna. *Mänskliga rättigheter i Stockholms län – Ett regionalt perspektiv*, 2019:15.

Länsstyrelsen i Stockholms län, 2019.

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.6a8f491016b944a8cbe5792/1562676957119/Rapport%202019-15%20M%C3%A4nskliga%20r%C3%A4ttigheter%20i%20Stockholms%20l%C3%A4n%20-%20Ett%20regionalt%20perspektiv.pdf>

Länsstyrelserna. *Antirasistisk praktik & Covid-19 bekämpning*. Länsstyrelsen i Stockholms län, 2021. Presentationsmaterial till konferensen Vägen framåt- pandemin och de mänskliga rättigheterna 27 oktober 2021.

Länsstyrelserna. *Frågan om reparation – Seminarieunderlag från länsstyrelsernas samordnings- och utvecklingsuppdrag i mänskliga rättigheter med anledning av 2021 års digitala MR-dagar i Uppsala*. 2021.

Myndigheten för delaktighet. *FN:s konvention om rättigheter för personer med funktionsnedsättning*. Mfd.se, 2019. <https://www.mfd.se/kunskap/manskliga-rattigheter/fn-konventionen/>

Myndigheten för delaktighet. *Uppföljning av pandemins konsekvenser för personer med funktionsnedsättning*. Mfd.se, 2020.

<https://www.mfd.se/contentassets/c2c8339a82cb4c64bdd5750b44b3587a/2021-7-uppfoljning-av-funktionshinderspolitiken-2020-del-i.pdf>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Risk- och sårbarhetsanalyser 2011: återkoppling av landstingens risk- och sårbarhetsanalyser*. Msb.se, 2011, <https://www.msb.se/sv/publikationer/risk-och-sarbarhetsanalyser-2011--aterkoppling-av-landstingens-risk-och-sarbarhetsanalyser/>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Det lokala geografiska områdesansvaret under en samhällsstörning: samverkan och ledning, vägledning för lokal ISF*. Msb.se, 2019.

<https://www.msb.se/sv/publikationer/det-lokala-geografiska-omradesansvaret-under-en-samhallsstoring/>

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap. *Krisberedskap och civilt försvar*. Msb.se, 2022.

<https://www.msb.se/sv/amnesomraden/krisberedskap--civilt-forsvar/>

Myndigheten för stöd till trossamfund. *Samverkan under pandemin – trossamfund och myndigheter*. 2021 Presentationsmaterial till konferensen Vägen framåt- pandemin och de mänskliga rättigheterna 27 oktober 2021.

Ramboll på uppdrag av kommunstyrelsens förvaltning i Huddinge kommun. *Pandemin och Huddingebornas livsvillkor*. Huddinge.se, 2021.
<https://www.huddinge.se/contentassets/dc90dc7246434f25ae504c083f51c517/pandemin-och-huddingebornas-livsvillkor-ramboll.pdf>

Regeringen. *Regeringens proposition 2020/21:143 om inrättandet av Institutet för mänskliga rättigheter*. Regeringen.se, 2020.
<https://www.regeringen.se/495aa6/contentassets/95a2941f3c074cbcafebcd6746631989/institutet-for-manskliga-rattigheter.pdf>

Socialstyrelsen. *Covid-19:s konsekvenser för personer med insatser enligt LSS*. Socialstyrelsen.se, 2021.
<https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/ovrigt/2021-8-7520.pdf>

Svenska Röda Korset. *Lokal kraft i krisen - Erfarenheter av coronapandemin i socioekonomiskt utsatta områden 2020 – 2021*. Rodakorset.se, 2021. <https://www.rodakorset.se/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/lokal-kraft-i-krisen/>

Svenska Röda Korset. *Människan i krisen, ett humanitärt perspektiv på Sveriges krisberedskapssystem*. Rodakorset.se, 2021.
https://www.rodakorset.se/globalassets/rodakorset.se/dokument/om-oss/fakta-och-standpunkter/rapporter/manniskan-i-krisen_rapport.pdf

Svenska Röda Korset. *Människors olika utsatthet är krisberedskapens blinda fläck*. Rodakorset.se, 2021
<https://www.rodakorset.se/who-we-are/pressrum/debattartiklar/manniskors-olika-utsatthet-ar-krisberedskapens-blinda-flack/>

Svenska Röda Korset. *Segregation och ojämlika villkor problem i pandemin*. Rodakorset.se, 2021
<https://www.rodakorset.se/ort/vasterbotten/skelleftea-kommun/nyheter/segregation-och-ojamlika-villkor-problem-i-pandemin/>

Bright ideas.
Sustainable change.

RAMBOLL