

Justitiedepartementet

Ju2021/00971

## Yttrande

Stockholm 2021-05-26

# Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Svensk Försäkring uppskattar möjligheten att yttra sig över betänkandet

*Struktur för ökad motståndskraft.*

## Sammanfattning

Svensk Försäkring välkomnar utredningens förslag att skapa en sammanhållen struktur med ansvar för att hantera fredstida kriser, höjd beredskap och krig för att uppnå samordningsfördelar och förmågehöjning över hela hotskalan. Vi anser att ett genomförande av förslagen kommer att innebära att samhällets beredskap för kris och krig stärks genom en ändamålsenlig styrning och ett tydliggörande av ansvar på såväl nationell som regional nivå.

Från Svensk Försäkring vill vi understryka behovet att samverka med näringslivet lyfts till en fungerande operativ nivå som utgår från de konkreta åtgärder som varje sektor behöver definiera för att bygga förmåga, vilket innebär mer långtgående krav på samverkan än tidigare. Även om en viktig del av samverkan innebär att myndigheter ingår avtal och överenskommelser med företag, inte minst inom försörjningsberedskapen, anser vi att det finns ett stort behov av en systematisk och strukturerad samverkan med näringslivet.

För att sektorsansvariga myndigheter ska kunna fullgöra sina uppgifter när det gäller risk- och sårbarhetsanalyser samt lägesbilder vid mer omfattande händelser krävs både inriktning på nationell nivå och tillgång till skyddad kommunikation för berörda myndigheter och verksamhetsutövare för ett ömsesidigt informationsutbyte.

## Försäkringstjänsternas betydelse för samhällets krishantering

Utredningen presenterar förslag som är viktiga för att förbereda samhället och för att stärka förmågan att hantera fredstida kriser, höjd beredskap och ytterst krig. Hur risker i samhället hanteras är centralt för försäkringsverksamhet och det finns försäkringstjänster som är samhällsviktiga. Försäkringstjänsterna är nödvändiga för

att upprätthålla samhällsviktiga transporter, för att individer och organisationer ska ha ekonomiskt skydd mot skador och för att den enskildes försörjning ska fungera till exempel i form av utbetalningar av pensioner. Därför är de förslag som utredningen presenterar också viktiga ur ett försäkringsperspektiv.

Vi kommenterar i detta yttrande de förslag som vi anser har särskild betydelse för att samhällsviktiga finansiella tjänster ska kunna upprätthållas vid kris och krig och hur nödvändig samverkan ska kunna fungera effektivt i förberedelsearbete, krishantering och under höjd beredskap.

### **Ny struktur för statliga myndigheter**

Svensk Försäkring delar utredningens uppfattning beträffande den nuvarande indelningen i samverkansområden och att denna bör avskaffas. Denna ordning har inte fungerat effektivt för att bedriva en samverkan som ger ökad förmåga att hantera kriser eller förbereda verksamheter för höjd beredskap. Den föreslagna indelningen i beredskapssektorer har bättre förutsättningar att effektivisera samverkan och bidra till ökad krishanteringsförmåga, främst genom att ansvaret för beredskapsmyndigheter och sektorsansvariga myndigheter formaliseras och tydliggörs. Eftersom ansvarsprincipen ska fortsätta att vara en viktig utgångspunkt i krisberedskapsarbetet är det särskilt viktigt att samordningen mellan myndigheter och mellan myndigheter och andra aktörer stärks genom ett tydligt mandat och utökade resurser för myndigheter som har ett sektorsansvar. Svensk Försäkring är därför positiv till förslaget att inrätta beredskapssektorer och den så kallade "ansvarstrappa" för myndigheter som utredningen föreslår.

Vi anser att förslaget till avgränsning av olika sektorer är relevant och krävs för att tydliggöra ansvar i en ny struktur. Det finns emellertid, som också utredningen påpekar, många beroenden mellan samhällsfunktioner inom respektive sektor. Detta gäller generellt men särskilt ifråga om elförsörjning och data-kommunikationer. Fungerande elförsörjning och datakommunikationer är helt avgörande för att finansiell verksamhet ska kunna upprätthållas.

Den finansiella sektorn föreslås indelas i dels ekonomisk säkerhet, dels finansiella tjänster. Även denna indelning anser vi vara relevant men vi vill understryka behovet av samordning mellan dessa båda beredskapssektorer. Vad beträffar försäkringsområdet ser vi bland annat att försäkringstjänster inom liv- och pensionsområdet utgör sådan samhällsviktig verksamhet som behöver hanteras av dessa båda beredskapssektorer gemensamt. Försäkringssektorn som helhet bör (i likhet med utredningens förslag) tillhöra beredskapsområdet finansiella tjänster där Finansinspektionen utgör sektorsansvarig myndighet, dvs den myndighet som också har tillsynsansvaret på försäkringsmarknaden.

Det finns även andra mer specifika försäkringstjänster såsom transport- och krigsförsäkring som är viktiga ur ett försörjningsperspektiv. Krigsförsäkringsnämnden har ett särskilt ansvar för dessa tjänster under höjd beredskap men föreslås inte utgöra en beredskapsmyndighet. För att säkerställa en god försörjningsberedskap vid både allvarliga krissituationer i samhället och vid höjd beredskap, vill vi uppmärksamma behovet av att Krigsförsäkringsnämndens

uppgifter och mandat ses över. Det kan därmed finnas anledning att på nytt pröva frågan om nämnden bör utgöra en beredskapsmyndighet inom beredskapssektorn finansiella tjänster i det fall en sådan översyn innebär att Krigsförsäkringsnämnden uppfyller samtliga kriterier för beredskapsmyndigheter enligt utredningens förslag.

Riksbanken föreslås utgöra en adjungerad myndighet inom beredskapssektorn för finansiella tjänster. Vi anser att det är angeläget att Riksbankens krisberedskapsansvar inom betalningsområdet tydliggörs, så som föreslagits i utredningen En ny riksbankslag (2019:46) Denna utredning har jämte andra tidigare utredningar visat att beredskapsansvaret inom den finansiella sektorn har varit och fortfarande är otydligt. Det är därför särskilt viktigt att både Riksbankens ansvar för betalningsområdet och Finansinspektionens sektorsansvar tydliggörs och att dessa myndigheter tar ett gemensamt ansvar för samordning med de verksamhetsutövare som bedriver samhällsviktig verksamhet inom området.

När det gäller beredskapssektorn Finansiella tjänster så saknas i utredningen en diskussion gällande skillnader mellan finansiella kriser och andra kriser som kan inträffa inom sektorn av mer operativ karaktär, till exempel orsakad av brister i elförsörjning och datakommunikationer. Man kan emellertid konstatera att de myndigheter som föreslås ingå är de myndigheter som har särskilda uppgifter för att hantera finansiella kriser, dvs Finansinspektionen, Riksgälden och Riksbanken. Vi uppfattar inte att utredningens förslag om sektorsansvarig myndighet för finansiella tjänster innebär att dessa myndigheters ansvarsfördelning för att hantera finansiella kriser ska förändras. Det kan ändå finnas anledning att tydliggöra detta förhållande då det finns särskilda former för krisberedskap och krissamverkan vad avser finansiella kriser, till exempel genom det finansiella stabilitetsrådet där även Finansdepartementet deltar. Att det är samma myndigheter som ingår oavsett typ av kris anser vi är en fördel eftersom en händelseutveckling kan innebära en samtidig operativ och finansiell kris för sektorn.

Utredningen föreslår vid sidan om beredskapssektorerna behov av ytterligare fyra så kallade beredskapsområden. För beredskapsområdet cybersäkerhet föreslås ingen sektorsansvarig myndighet utan arbetet ska utgå från den nuvarande ansvarsfördelningen för samhällets informationssäkerhet och samarbetet mellan de fyra myndigheter som ingår i det nyligen inrättade cybersäkerhetscentret. Svensk Försäkring anser att det finns en risk att detta innebär ett oklart ansvarsförhållande inte minst när det gäller samverkan med privat verksamhet för att både identifiera och hantera cybersäkerhetsrisker i samhällsviktig verksamhet. Vi anser därför att det finns ett behov av en utpekad myndighet med ansvar för samverkan inom cybersäkerhetsområdet. Regeringen bör överväga att förtydliga ansvaret för samhällets cybersäkerhet i samband med att regeringen tar ställning till hur cybersäkerhetscentrets verksamhet ska inriktas och bedrivas efter 2023.

### **Samverkan mellan offentlig och privat verksamhet**

Utredningen påpekar vikten av en fungerande samverkan mellan ansvariga myndigheter, näringslivet och andra organisationer men går inte närmare in på hur detta arbete ska bedrivas. Vi noterar att denna avgränsning utgår från utredningens uppdrag. Svensk Försäkring representerar företag som bedriver

samhällsviktig verksamhet inom försäkringsområdet och vi finner det angeläget att särskilt uppmärksamma behovet av en fungerande privat-offentlig samverkan för att utredningens förslag ska få avsedd effekt.

Det finns idag olika forum för sådan samverkan på frivillig grund. Inom den finansiella sektorn så sker samverkan inom ramen för Finansiella sektorns privat-offentliga samverkan (FSPOS). Liknande samverkan finns etablerad inom olika samhällssektorer och är viktig för att dela information och erfarenheter i beredskapsarbetet. Vi delar emellertid utredningens uppfattning att denna form av frivillig samverkan inte är en struktur som är tillräcklig eller ens lämplig för att bygga operativ förmåga att hantera fredstida kriser eller höjd beredskap. En sådan samverkan måste utgå från ett tydligt ansvar med definierade uppgifter och mandat utifrån samhällets långsiktiga målsättningar för krisberedskap och civilt försvar.

De sektorsansvariga myndigheterna föreslås få ett explicit ansvar att utveckla och vidmakthålla strukturer för samverkan med näringslivet. Detta ska omfatta både förberedande arbete och operativa uppgifter under såväl fredstida kriser som under och höjd beredskap. Från Svensk Försäkring vill vi understryka behovet att samverkan med näringslivet lyfts till en fungerande operativ nivå som utgår från de konkreta åtgärder som varje sektor behöver definiera för att bygga förmåga, vilket innebär mer långtgående krav på samverkan än tidigare. Även om en viktig del av samverkan innebär att myndigheter ingår avtal och överenskommelser med företag, inte minst inom försörjningsberedskapen, anser vi att det finns ett stort behov av en systematisk och strukturerad samverkan med näringslivet där bland annat branschföreträdare ingår. Inte minst krävs det samordning för att personalförsörjningen ska säkerställas inom samhällsviktig verksamhet i samband med höjd beredskap. Utredningen om Näringslivets roll inom totalförsvaret (SOU 2019:51) har föreslagit att ett särskilt näringslivsråd på nationell nivå inrättas för samverkan mellan myndigheter och näringsliv i totalförvarsfrågor, vilket Svensk Försäkring ställer sig positiv till.

Informationsutbytet och arbetet med lägesbilder under höjd beredskap ställer särskilda krav på skyddade kommunikationer. I utredningens avsnitt om rapportering i ny struktur så framgår att rapportering från företag behöver utgå från avtal eller gällande lagstiftning. Även om så är fallet vill vi understryka att det därutöver finns behov av informationsutbyte som är dubbelriktad mellan myndigheter och företag. Det behöver upprättas strukturer för utbyte av lägesinformation så att aktörerna kan använda denna information i sitt krishanterande arbete oavsett hotbild. Det kan också finnas behov av att olika aktörer som bedriver samhällsviktig eller totalförsvarsviktig verksamhet har tillgång till funktioner för varningar och larmning.

När det gäller risk- och sårbarhetsanalyser så är även detta ett område där myndigheter behöver ett fungerande informationsutbyte med aktörer inom näringslivet som bedriver samhällsviktig verksamhet. Vi ser positivt på utredningens förslag om att tydliggöra innehåll och ansvar för dessa analyser men vi ser ett behov av fungerande strukturer för ett säkert informationsutbyte mellan myndigheter och näringsliv, särskilt inom beredskapssektorer där en stor del av den samhällsviktiga verksamheten upprätthålls av aktörer inom näringslivet.

Information från risk- och sårbarhetsanalyser är viktig för att hantera sårbarheter, minska risken för framtida kriser och utgör underlag till förmågehöjande åtgärder för såväl myndigheter som för näringsliv och andra organisationer.

Svensk Försäkring är positiv till utredningens förslag att myndigheter som är totalförsvarsansvariga enligt förordning (1982:1005) om skyldighet för näringsidkare med flera, ska få i uppdrag att inleda arbetet med att identifiera de företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet. Vi instämmer även i att det i sammanhanget bör övervägas om begreppet totalförsvarsmyndighet bör utgå eller ersättas eftersom det inte används i någon annan författning och för att det kan uppstå missuppfattningar i förhållande till andra begrepp. Detsamma gäller användningen av begreppen samhällsviktig verksamhet respektive totalförsvarsviktig verksamhet.

### **Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB)**

Utredningen föreslår ett antal åtgärder med syfte att tydliggöra och stärka MSBs uppdrag. Detta är positivt då vi anser att det är nödvändigt att komplettera och balansera ansvarsprincipen med ett tydligt och långtgående samordningsansvar på myndighetsnivå både när det gäller fredstida kriser och höjd beredskap. Förutom att ansvarsprincipen ska innebära ett uttryckligt krav för en enskild myndighet att vid behov samverka med andra myndigheter och aktörer, så krävs det även ett ansvar på högre nivå för att inrikta och utvärdera arbetet på nationell och regional nivå. Ett exempel på detta utgör pandemin med ett långtgående samordningsbehov mellan flera olika samhällssektorer. Vi ser liksom utredningen ett stort behov av att detta tydliggörs och håller med om att det behövs en sammanhållen process för det civila försvaret motsvarande den som omfattar det militära försvaret.

Vi uppfattar förslagen om att MSB ska stödja myndigheters operativa hantering av fredstida kriser som ett förtydligande av MSB uppdrag och en mer uttalad operativ uppgift, även om det inte innebär att MSB tar över det ansvar som ligger på respektive myndighet och sektor. Vi delar även utredningens uppfattning beträffande MSBs uppdrag under höjd beredskap när det gäller att stödja myndigheter och regeringen. I sammanhanget vill vi peka på de synpunkter vi redogjort för ovan när det gäller samverkan och informationsutbyte med näringslivet. För att respektive sektorsansvarig myndighet ska kunna fullgöra sina uppgifter när det gäller risk- och sårbarhetsanalyser samt lägesbilder vid mer omfattande händelser krävs både inriktning på nationell nivå och tillgång till skyddad kommunikation för berörda myndigheter och verksamhetsutövare. Vi är vidare positiva till utredningens förslag att MSB ska följa upp och utvärdera om vidtagna åtgärder för krisberedskap och civilt försvar har fått önskad effekt.

Utredningen gör bedömningen att inte MSB behöver tillföras ytterligare medel för de åtgärder som föreslås. Vi anser dock att det behövs en fördjupad analys av förslagets praktiska och ekonomiska konsekvenser då det inte endast handlar om personella resurser utan även krävs system och verktyg för att hantera kommunikation, information, analyser och lägesbilder, inte minst i samverkan mellan myndigheter och de aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet. Vår uppfattning är att det är mer kostnadseffektivt att bedriva det arbetet samordnat

på nationell nivå jämfört med att lägga det på respektive sektorsansvarig myndighet.

### **Ansvar på regional och lokal nivå**

Svensk Försäkring har inga synpunkter på utredningens förslag till civilområden och civilområdeschefer men är positiv till att indelningen i geografiskt områdesansvar för det civila respektive det militära försvaret anpassas för att uppnå en effektivare samordning. Vi noterar särskilt att civilområdeschefen har en viktig uppgift när det gäller planering, förberedelser och stöd för att hantera länsöverskridande kris-situationer. Detta kan bland annat omfatta större naturrelaterade händelser där utvärdering efter tidigare händelser visat på ett behov av effektivare samverkan. I detta sammanhang är det viktigt att det finns en tydlig ansvarsfördelning mellan civilområdeschefens samordningsansvar och respektive länsstyrelses samordningsansvar, till exempel vad gäller inriktning av det arbete som bedrivs genom de regionala råden för krisberedskap och skydd mot olyckor.

Utredningen föreslår vidare åtgärder för att förtydliga och utöka kommunernas ansvar för krisberedskap och höjd beredskap. Detta är positivt men vi konstaterar samtidigt att många svenska kommuner är små och förfogar över begränsade resurser såväl kunskapsmässigt som materiellt. Det är visserligen naturligt att varje kommun tar eget ansvar för vad som händer inom sitt geografiska område men vid mer omfattande händelser finns i regel behov av samverkan med aktörer från ett större område.

Svensk Försäkring anser att det är positivt att begreppet "extraordinär händelse" ersätts med begreppet "fredstida kriser", bland annat genom att Lagen (2006:544) om kommuners och regioners åtgärder inför och vid extraordinära händelser i fredstid och höjd beredskap upphör att gälla och ersätts med en ny lag om kommuners och regioners beredskap. Det innebär bland annat att många naturskadehändelser kan omfattas vilket vi ser ett behov av mot bakgrund av klimatrelaterade risker.

För att alla svenska medborgare ska få ett grundläggande likvärdigt skydd krävs att det lämnas tydliga riktlinjer till kommunerna över vad en risk- och sårbarhetsanalys ska innehålla för moment och vilka ingångsvärden som skall bedömas. Inte minst visar Svensk Försäkrings och Svenska Miljöinstitutets enkät över Sveriges kommuners strategiska klimatanpassningsarbete att bristen på tydlig vägledning är ett problem idag där kommuner enskilt väljer hur bedömningar genomförs.

### **Avslutning**

Utredningen presenterar förslag som Svensk Försäkring anser kommer att stärka krisberedskapen och ge förutsättningar för att arbetet med höjd beredskap och civilt försvar får en ändamålsenlig inriktning och styrning.

De många beroenden som finns mellan samhällsviktiga tjänster och mellan olika samhällsfunktioner är en utmaning och innebär att det behövs en strukturerad och systematisk samverkan mellan myndigheter, näringsliv och andra organisationer.

Försäkringsbranschen finner det angeläget att delta i detta viktiga arbete, dels utifrån det faktum att försäkringsföretag tillhandahåller samhällsviktiga tjänster, dels utifrån branschens samlade kunskaper om riskhantering och skadeförebyggande arbete.

Svensk Försäkring

Mats Galvenius

Pär Karlsson