

# FSPOS

Finansiella Sektorns Privat-  
Offentliga Samverkan

## **FSPOS rapport om höjd beredskap**

**Krav och förutsättningar för beredskapsplanering för  
aktörerna i den finansiella sektorn**

Version: 2017-11-28  
FSPOS STYRELSE

|  |           |
|--|-----------|
| <b>1. INTRODUKTION</b>   | <b>3</b>  |
| 1.1. SYFTE MED DENNA RAPPORT   | 4         |
| 1.2. METOD   | 4         |
| 1.3. CENTRALA BEGREPP  | 4         |
| TOTALFÖRSVAR OCH CIVILT FÖRSVAR  | 4         |
| HÖJD BEREDSKAP   | 5         |
| 1.4. PLANERINGSFÖRUTSÄTTNINGAR   | 5         |
| 1.5. FULLMAKTLAGAR   | 6         |
| UNDANTAGSTILLSTÅND   | 7         |
| FÖRFOGANDELAGEN  | 7         |
| RANSONERINGSLAGEN  | 7         |
| <b>2. KRAV OCH FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR BEREDSKAPSPLANERING FÖR AKTÖRERNA I DEN FINANSIELLA SEKTORN</b> | <b>8</b>  |
| 2.1. FINANSSEKTORNS KOMPLEXITET  | 9         |
| 2.2. RISKBILD  | 10        |
| 2.3. KRISBEREDSKAP VS HÖJD BEREDSKAP   | 12        |
| <b>3. KRAV OCH FÖRUTSÄTTNINGAR FÖR ENSKILDA AKTÖRER I SEKTORN</b>                                  | <b>16</b> |
| 3.1. BEVAKNINGSANSVARIGA MYNDIGHETER   | 16        |
| 3.2. RIKSBANKEN  | 18        |
| 3.3. PRIVATA AKTÖRER   | 19        |
| 3.4. PRIVAT-OFFENTLIG SAMVERKAN  | 21        |
| 3.5. MYNDIGHETEN FÖR SAMHÄLLSSKYDD OCH BEREDSKAP   | 21        |
| <b>4. AVSLUTANDE REFLEKTIONER</b>  | <b>22</b> |
| <b>APPENDIX A - REFERENSLISTA</b>  | <b>23</b> |

## 1. Introduktion

Mot bakgrund av den förändrade hotbilden mot Sverige och det försämrade omvärldsläget har regeringen beslutat att planeringen för ett totalförsvaret skall återupptas. Den 16 juni 2015 godkände riksdagen regeringens proposition *Försvarspolitisk inriktning - Sveriges försvar 2016-2020*. Riksdagens beslut innebär att Sverige har en ny försvarspolitisk inriktning där försvaret går från att vara ett insatsförsvaret till att bli ett försvar som tydligare inriktas mot nationella uppgifter.

MSB och Försvarsmakten har, sedan beslutet om att återuppta planeringen för det civila försvaret, publicerat två större rapporter. En grundsyn under 2016<sup>1</sup> och en påbyggnad under 2017<sup>2</sup> som bland annat förtydligar Försvarsmaktens behov av stöd från andra samhällsaktörer. Det finns dock många frågetecken kring hur planeringen för det civila försvaret ska gå till och hur det nya civila försvaret ska se ut.

Mot bakgrund av beslutet om att återuppta en sammanhängande planering för totalförsvaret har den finansiella sektorn en rad frågeställningar och utmaningar som behöver kartläggas. Ett tydligt behov är att identifiera hur befintlig krisberedskap på området kopplar till behov avseende höjd beredskap eftersom det i dagsläget inte är tydligt i vilken omfattning den finansiella sektorn kommer att påverkas.

Sektorns aktörer arbetar, såväl enskilt som gemensamt, med att stärka krisberedskapen. FSPOS utgör i sig ett tydligt exempel på de gemensamma insatser som genomförs. Beredskapsplanering är central i FSPOS verksamhetsidé och vision. Det arbete som bedrivs i FSPOS arbetsgrupper fokuserar på beredskap för kriser – händelser som i många fall även skulle kunna inträffa inom ramen för en snarlik hotbild vid höjd beredskap. Det har dock konstaterats att det finns ett behov av kunskapshöjande aktiviteter gällande höjd beredskap, där bland annat förhållandet mellan krisberedskap och höjd beredskap beskrivs ytterligare. För att den finansiella sektorn ska kunna bygga upp en förmåga i relation till höjd beredskap är det angeläget att detta arbete inleds redan nu.

FSPOS fullmäktige och styrelse har uppmärksammat att planeringen för höjd beredskap är ett område där FSPOS bör utveckla sin samverkan under kommande år. Med anledning av detta ämnar FSPOS därför undersöka förutsättningarna för beredskapsplanering för aktörerna i finansiell sektor.

---

<sup>1</sup> MSB (2016), *Försvarsmakten och MSB lägger grunden för en sammanhängande planering för totalförsvaret*.

<sup>2</sup> MSB (2017), *Tydligare bild av hur samhället möter Försvarsmaktens behov*.

### **1.1. Syfte med denna rapport**

Syftet med denna rapport är att den ska beskriva vilka områden som är av särskild betydelse i beredskapsplaneringen för aktörer som bedriver finansiell verksamhet samt att den ska utgöra en kunskapsöversikt beträffande viktiga förutsättningar i arbetet med höjd beredskap. Rapporten ämnar undersöka såväl myndigheternas ansvar som de privata aktörernas eventuella uppgift och roll i arbetet med att säkerställa en övergripande totalförsvarsförmåga.

### **1.2. Metod**

Underlag till rapporten har hämtats in genom en litteraturstudie av tidigare rapporter i ämnet, samt av de lagar som utgör bakgrunden till höjd beredskap och civilt försvar. Vidare har en referensgrupp tillsatts i arbetet syftandes till att inrikta projektgruppen.

### **1.3. Centrala begrepp**

Det civila försvaret omfattar hela samhället med all den verksamhet som måste fungera under höjd beredskap. Civilt försvar och arbetet med detta, tar sin utgångspunkt i samhällets krisberedskap och syftar till att inför och under höjd beredskap samt under krig värna befolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna samt bidra till Försvarsmaktens förmåga att möta ett väpnat angrepp.<sup>3</sup>

*Beredskap* och *försvar* är två närbesläktade begrepp som syftar till samma sak, nämligen en förmåga att motstå och hantera oönskade händelser och hot. Förmågan bygger på krisberedskap som skyddar samhällsviktig verksamhet vid inträffade händelser i fredstid, samt ett totalförsvar och civilt försvar som skyddar samhällsviktig verksamhet när utomstående/militära hot är överhängande.

### **Totalförsvar och Civilt försvar**

Totalförsvaret är ett paraplybegrepp som innefattar såväl militärt försvar som civilt försvar. Verksamheten i det förstnämnda området består av det militära försvaret, samordningen med det civila försvaret och frågor rörande totalförsvarsplikt. Området inkluderar också försvars- och försvarsmaterielsamarbeten med andra länder. Det civila försvaret bedrivs av statliga myndigheter, kommuner, landsting, privata företag och ideella organisationer.<sup>4</sup> Det civila försvaret omfattar på så sätt hela samhället, med all den verksamhet som måste fungera under höjd beredskap för att säkerställa samhällsviktiga funktioner och ge stöd till Försvarsmakten vid hantering av yttre hot.<sup>5</sup>

---

3 regeringen.se

4 Regeringen (2015). *Regeringens proposition 2014/15:109. Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020*, samt FOI (2015), *memo 5551 - Första hjälpen i civilt försvar - en kunskapssammanställning*.

5 SOES (2016), *Höjd beredskap och civilt försvar del 1:2*.

*Civilt försvar är "den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs".<sup>6</sup>*

## Höjd beredskap

För att stärka landets försvarsförmåga vid krig eller krigsfara kan regeringen fatta beslut om att samhället ska gå in i höjd beredskap. När en händelse inträffar - eller väntas inträffa - kan alltså beslut fattas om att beredskapen ska höjas, till antingen *skärpt* eller *högsta* beredskap.<sup>7</sup> De två beredskapsnivåerna möjliggör att samhällsresurser kan allokeras på det sätt som situationen kräver. För myndigheter innebär den höjda beredskapen en planering som säkerställer att verksamheten kan fortsätta enligt gängse rutiner så långt det är möjligt.<sup>8</sup>

Begreppet skärpt beredskap är intressant eftersom det skulle kunna vara användbart för gråzonsproblematik men det är svårt att i dagens lagstiftning på ett enkelt sätt läsa ut skillnaden mellan skärpt och höjd beredskap.<sup>9</sup>

### 1.4. Planeringsförutsättningar

Totalförsvarets forskningsinstitut, FOI, har på uppdrag av MSB utvecklat fyra typfall som ska ligga till grund för diskussionen kring utvecklingen av civilt försvar<sup>10</sup>. De fyra typfallen beskriver olika hotbilder mot Sverige som kräver olika typer av planering. De fyra typfallen har fått ett stort inflytande på hur de olika aktörerna arbetar med frågorna, genom att de (främst typfall 4) i den gemensamma grundsynen pekades ut som grund för olika aktörers planering för civilt försvar.

#### *Typfall 1: Beredskapshöjning, mobilisering och transport till utgångsområden*

Typfall 1 beskriver ett fall där ett väpnat angrepp inte ännu har skett, men att regeringen i förberedande syfte beslutar om höjd beredskap och mobilisering av försvaret. Parallellt med de militära förberedelserna måste det civila försvaret vidta åtgärder, som tillsammans med mobiliseringen troligen medför en stor belastning på samhället. Övergången till höjd beredskap skulle präglas av ett läge där Sverige under detta skeende är föremål för angrepp i form av t.ex. cyberattacker mot olika institutioner i samhället, sabotage riktade mot olika samhällsfunktioner och påverkanskampanjer riktade mot befolkningen.

---

6 Regeringskansliet (2016), *Mål för civilt försvar*.

7 Lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap.

8 Förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap.

9 Hanberg (2015), Totalförvarsstudien.

10 FOI (2014), *memo 5089 - Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar*.

*Typfall 2: Angrepp med fjärrstridsmedel m.m., huvudsakligen mot civila mål*

Typfall 2 beskriver ett scenario där angriparen på distans attackerar Sveriges infrastruktur, som elförsörjning, elektroniska kommunikationer eller andra samhällsviktiga system, med slutmålet att påverka Sveriges försvarsförmåga och -vilja. Sabotagegrupper och cyberangrepp kan inledningsvis användas för att lokalt orsaka avbrott i el-, tele- och IT-system. I scenariot eskaleras angreppet för att försvåra återuppbyggnad, och ställer högre krav på en robusthet i samhällsfunktioner än typfall 1.

*Typfall 3: Angrepp med fjärrstridsmedel m.m., huvudsakligen mot militära mål*

Scenariot liknar typfall 2, med skillnaden att angreppen sker mot militära mål i syfte att försvaga Sveriges militära förmåga. I det här typfallet utgörs målen i första hand av Sveriges fjärrstridsmedel, och infrastruktur som är kritisk för den militära förmågan, som elförsörjning, kritiska transportvägar, hamnar, drivmedelsdepåer etcetera. De medel som angriparen använder initialt är olika former av fjärrstridsmedel, inklusive kryssningsrobotar och ballistiska robotar, cyberattacker och specialförband för att utföra sabotage.

*Typfall 4: Angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning mot viktiga områden i Sverige*

Typfall 4 inkluderar en begränsad användning av fjärrstridsmedel mot civila och militära mål. Angreppet följs upp med landstigning och luftlandsättning vid ett fåtal strategiska områden i Sverige, där angriparen kan dominera närområdet med kvalificerade vapensystem. I typfallet försöker angriparen uppnå sina mål så snabbt som möjligt för att överraska. Det inkluderar användning av fjärrstridsmedel och cyberattacker mot kritiska militära funktioner, samt insatser mot kritisk infrastruktur som järnvägar och elektricitet.

Det bör poängteras att den finansiella sektorn redan idag aktivt arbetar med den typ av hotbild som beskrivs i typfall 2. Vid ett formellt beslut om att höja beredskapen kan det dock antas att det givna scenariot skulle vara betydligt mer omfattande än den hotbild sektorn arbetar med i ett normalläge. Vidare finns en gråzonsproblematik som behöver beaktas då det troligtvis skulle ske en gradvis eskalering av händelser.

### **1.5. Fullmaktslagar**

Vid höjd beredskap (skärpt eller högsta) träder ett antal lagar i kraft som påverkar myndigheters befogenheter samt de medborgerliga fri- och rättigheterna. De fredstida lagarna gäller som regel även vid krig, men vid höjd beredskap kan regeringen fatta beslut om att ett antal så kallade fullmaktslagar ska träda i kraft. Lagstiftningen ger staten ökade befogenheter att använda samhällets resurser för försvaret av Sverige. Den ändrar myndigheternas befogenheter och vissa av de principer som gäller i fred. Företag

och privatpersoner kan ges ansvar, men också fräntas rättigheter som de i vanliga fall har.<sup>11</sup>

## **Undantagstillstånd**

I Sverige finns inte möjligheten att förklara undantagstillstånd vilket påverkar förutsättningarna. Däremot kan särskilda förfaranden för lagstiftningsåtgärder användas vid krig eller krigsfara. En kartläggning visar att den svenska konstitutionella regleringen av krig och krigsfara varken tillhör de mest eller minst detaljerade på området, utan ligger någonstans i mitten på skalan i ett europeiskt perspektiv.<sup>12</sup>

## **Förfogandelagen**

Om totalförsvarets och samhällets behov inte kan tillgodoses på något annat sätt, får staten genom förfogandelagen ta fastigheter, gruvor, byggnader, lageranläggningar, transportmedel och arbetsmaskiner i anspråk eller ge dessa i uppdrag att utföra viss verksamhet. Regeringen fattar beslut om förfogande, men även kommuner, landsting och statliga myndigheter kan fatta beslut om förfogande efter bemyndigande från regeringen.<sup>13</sup>

## **Ransoneringslagen**

För att få resurser att räcka längre och till fler kan regeringen fatta beslut om hushållning av förnödenheter genom ransoneringslag. Genom ransoneringslagen går det både i fred och vid höjd beredskap att ställa krav på när förnödenheter får säljas, överlåtas eller användas. Regeringen kan också bestämma att priset på en viss vara ska utjämnas inom landet.<sup>14</sup>

---

11 FOI (2015), memo 5551 - Första hjälpen i civilt försvar - en kunskapssammanställning.

12 SOU 2008:61 Krisberedskapen i grundlagen - Översyn och internationell utblick

13 Förfogandelag (1978:262)

14 Ransoneringslag (1978:268)

## 2. Krav och förutsättningar för beredskapsplanering för aktörerna i den finansiella sektorn

Den finansiella sektorn ingår i det civila försvaret, dvs. den del av totalförsvaret som består av den verksamhet som ansvariga aktörer genomför i syfte att göra det möjligt för samhället att hantera situationer då beredskapen höjs. Civilt försvar har som mål att skydda befolkningen, säkerställa samhällsviktiga funktioner samt övriga samhällets stöd till Försvarmakten.<sup>15</sup>

På en nationell nivå, har MSB lyft fram finansiella tjänster som en samhällssektor, som i sin tur rymmer en rad samhällsviktiga funktioner, såsom betalningar, tillgång till kontanter, centrala betalningssystemet, värdepappershandel m.m.

| <b>SAMHÄLLSSEKTOR</b>                                       | <b>EXEMPEL PÅ VIKTIGA SAMHÄLLSFUNKTIONER PER SAMHÄLLSSEKTOR</b>  |
|---|--|
| Energiförsörjning   | Produktion av el, distribution av el, produktion och distribution av fjärrvärme, produktion och distribution av bränslen och drivmedel m.m.  |
| Finansiella tjänster  | Betalningar, tillgång till kontanter, centrala betalningssystemet, värdepappershandel m.m.   |
| Handel och industri   | Bygg- och entreprenadverksamhet, detaljhandel, tillverkningsindustri m.m.  |
| Hälsa- och sjukvård samt omsorg                             | Akutsjukvård, läkemedels- och materielförsörjning, omsorg om barn, funktionshindrade och äldre, primärvård, psykiatri, socialtjänst, smittskydd för djur och människor m.m.  |
| Information och kommunikation                               | Telefoni (mobil och fast), internet, radiokommunikation, distribution av post, produktion och distribution av dagstidningar, webbaserad information, sociala medier m.m.   |
| Kommunalteknisk försörjning                                 | Dricksvattenförsörjning, avloppshantering, renhållning, väghållning m.m.   |
| Livsmedel   | Distribution av livsmedel, primärproduktion av livsmedel, kontroll av livsmedel, tillverkning av livsmedel m.m.  |
| Offentlig förvaltning – ledningsfunktioner – stödfunktioner | Lokal ledning, regional ledning, nationell ledning, begravningsverksamhet, diplomatisk och konsular verksamhet m.m.  |
| Skydd och säkerhet  | Domstolsväsendet, åklagarverksamhet, militärt försvar, kriminalvård, kustbevakning, polis, räddningstjänst, alarmeringstjänst, tullkontroll, gränsskydd och immigrationskontroll, bevaknings- och säkerhetsverksamhet m.m. |
| Socialförsäkringar  | Allmänna pensionssystemet, sjuk- och arbetslöshetsförsäkringen m.m.  |
| Transporter   | Flygtransport, järnvägstransport, sjötransport, vägtransport, kollektivtrafik m.m.   |

Figur 1. De elva samhällssektorerna med viktiga samhällsfunktioner.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Regeringen (2015), *Regeringens proposition 2014/15:109*, sida 51-52.

<sup>16</sup> MSB (2013), *Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet*, s.14.



Finansiella tjänster är även ett av sju prioriterade områden enligt MSB:s nationella risk- och förmågebedömning 2017.<sup>17</sup>

De samhällsviktiga funktionerna som lyfts fram av MSB sammanfaller i hög grad med verksamheter som bedrivs av FSPOS medlemsorganisationer, vad gäller centrala funktioner för clearing- och avveckling av pengar och värdepapper, betalningstjänster och försäkringstjänster. Den finansiella sektorn bedrivs – liksom civilt försvar i stort – av en kombination av statliga myndigheter och privata företag. Detta medför ofta att de samhällsviktiga funktionerna bedrivs av ett flertal aktörer med olika roller, vilket även medför olika krav och förutsättningar på sektorns organisationer.

Det behövs en beredskap hos många olika aktörer, myndigheter och privata för att finansiella tjänster ska kunna upprätthållas. Sektorns aktörer arbetar, enskilt och gemensamt, med att stärka krisberedskapen. FSPOS utgör i sig ett tydligt exempel på sådana gemensamma insatser.

## **2.1. *Finanssektorns komplexitet***

Det kan konstateras att det finns en komplexitet och mångfald av olika aktörer inom den finansiella sektorn och att såväl myndigheter som bank- och finansföretag är en viktig del av samhällets grundläggande infrastruktur. Därtill rymmer den finansiella sektorn ett flertal funktioner, inte bara betalningar utan även tillgång till försäkring, riskallokering och likviditetsförsörjning.

Grunden i det finansiella systemet bygger på att en mängd olika transaktioner genomförs varje dag. Som ett riktmärke kan det i detta avseende nämnas att det på drygt två dagar omsätts lika mycket som värdet av allt det vi producerar i Sverige på ett år.

Det privata delen av sektorn består av relativt många aktörer och i takt med den ökade digitaliseringen kombinerat med framväxten av nya produkter och tjänster tillkommer dessutom ständigt nya aktörer på marknaden. Den finansiella sektorn hanterar dagligen ett stort antal transaktioner som i många fall även är beroende av varandra i form av att de sker i sekvens eller simultant. Vidare är de flesta av sektorns aktörer alla anslutna till samma betalningssystem, vilket både skapar en nätverkseffekt och ett starkt infrastrukturmässigt beroende där eventuella störningar eller medvetna attacker kan få stora konsekvenser för sektorn som helhet. Koncentrationen till ett fåtal aktörer och system är ofta en förutsättning för att säkerställa kvalitet och täckningsgrad i viktiga funktioner och tjänster, samt skapar en tydlighet jämfört med om ett större antal organisationer eller system skulle användas. Det kan även konstateras att marknader och kunder påverkar valet av större och färre leverantörer av tjänster, då detta ofta är förenligt med stordriftsfördelar såsom lägre kostnader. Det bör samtidigt påpekas att ett beroende till ett fåtal aktörer och system kan medföra sårbarheter.

För att garantera enskilda individers och utsatta grupper försörjningstrygghet behöver de finansiella systemen kunna fungera även under stark påfrestning. Förtroendet för

---

<sup>17</sup> MSB (2017), *Nationell risk- och förmågebedömning 2017*, sida 6.

Sverige som land är ur ett närings- och investerarperspektiv vidare beroende av att finanssystemet är stabilt. Organisationer som levererar finansiella tjänster måste kunna säkerställa att de kan bedriva de samhällsviktiga tjänsterna även om något skulle inträffa som har en avsevärd negativ påverkan på den ordinarie verksamheten. Det kan dock konstateras att det saknas en utpekad aktör med uppdrag att specificera vad som är samhällsviktiga verksamheter och prioritering av dessa vid höjd beredskap. Denna identifiering och prioritering försvåras av den finansiella sektorns komplexitet, som dels ska säkerställa betalningar, dels ska säkerställa finansiell stabilitet samt understödja samhällets resursflöde.

Statliga betalningar utgör en viktig del i det svenska betalningssystemet. En central del i genomförandet av såväl myndigheternas betalningar som för den centrala likviditetshanteringen är statens betalningsmodell<sup>18</sup>. Huvudaktörerna i modellen är Riksgälden, ramavtalsbankerna och myndigheterna. Riksgälden ansvarar för upphandling av ramavtal med affärsbankerna och för den centrala likviditetshanteringen. Ramavtalsbankerna levererar betaltjänster enligt ramavtal och förmedlar myndigheternas betalningar. Myndigheterna avropar betaltjänster från ramavtalen och ansvarar för sina betalningar. De statliga betalningarna förmedlas i sin tur via det svenska betalningssystemet som ägs och förvaltas av banksektorn, inklusive Riksbanken.

Som redan har konstateras kommer det i ett läge av höjd beredskap att behöva göras ett urval av såväl privata aktörer som myndigheter som hanterar vital kritisk infrastruktur. För att ett sådant arbete ska bära frukt behöver dock först och främst "kärnan" i ett extremt kritiskt läge definieras, dvs. basala funktioner som är helt nödvändiga för att samhället inte ska stanna. Det kommer även att krävas en mycket tydlig inriktning från ansvariga myndigheter med avseende på vilken typ av hotbild som sektorn ska skydda sig mot. Därutöver har sektorn ett beroende till elektronisk kommunikation, vilket påverkar såväl bakomliggande tjänster som tjänster ut mot slutkund, exempelvis betalningar eller uttagsautomater.

## 2.2. Riskbild

Det bör betonas att lösningar för höjd beredskap inte bara är en nationell fråga. Flera av aktörerna som deltar i och är kritiska för finansiella tjänster inom Sverige, är baserade i andra länder eller har verksamhet i flera länder är Sverige. Vid höjd beredskap kan aktörer i den finansiella sektorn påverkas, både inom och utanför nationens gränser, på sätt som ändrar förutsättningarna att bedriva och upprätthålla verksamheten. Exempel på detta skulle kunna vara tillgången till personella och materiella resurser från andra länder, som potentiellt inte skulle vara tillgängliga på samma sätt vid höjd beredskap.

---

<sup>18</sup> Statens betalningsmodell är en samlad benämning av de regelverk, avtal, kontostrukturer och system som stöder myndigheternas betalningar. I modellen ingår även den centrala likviditetshanteringen till och från statens centralkonto till följd av myndigheternas betalningar.

Även mer direkt påverkan skulle kunna bli aktuell, avseende tjänster och aktörer från andra länder som stödjer svenska finansiella flöden, exempelvis internationella IT-tjänster som är kritiska för den finansiella sektorn i Sverige.

Ett potentiellt riskområde för den finansiella sektorn är som sagt de sårbarheter som kan följa av en stark koncentration till ett fåtal kritiska aktörer och system. Därutöver är den finansiella sektorn teknikintensiv, med många och komplexa IT-beroenden. I scenarier för höjd beredskap, exempelvis typfallen som återges i avsnitt 1.4, så skulle den finansiella sektorn självfallet påverkas av angrepp som omfattar landstigning och luftlandsättning. Samtidigt utgör det stora IT-beroendet i sektorn ett potentiellt mål för fjärrangrepp, såsom cyberattacker. Statsunderstödda cyberangrepp som görs med stora resurser kan vara svåra att försvara sig mot för enskilda organisationer eller för den finansiella sektorn som helhet. Det kan konstateras att sektorn inför och under sådana händelser skulle behöva ytterligare stöd och resurser, till exempel från Försvarsmakten, FRA eller CERT-SE. Ett konkret exempel skulle kunna vara att kritiska finansiella aktörer ges möjlighet att använda försvarsmaktens telenät.

En annan viktig aspekt av riskbilden är den geografiska aspekten av den finansiella sektorns beroende av infrastrukturen i Stockholm, ett ämne som har analyserats och belysts av FSPOS i rapporten *Riskbild Stockholm - Nulägesanalys av den finansiella sektorns beroende till infrastrukturen i Stockholmsområdet*. Rapporten visade bland annat att den finansiella sektorn i Stockholm har ett stort beroende till olika typer av underliggande infrastruktur (el, drivmedel, elektronisk kommunikation och kommunalteknisk försörjning).<sup>19</sup>

Förstörelse av infrastruktur och begränsningar i marknad och handel är vanliga aspekter av höjd beredskap. Ett internationellt krigsutbrott som riktas mot Sverige eller Stockholm riskerar att slå ut viktiga delar av den bakomliggande infrastrukturen även om det inte direkt riktas mot den finansiella sektorn. Stora delar av samhället skulle påverkas, vilket kraftigt skulle nedsätta eller helt slå ut finansiella aktörers verksamheter.

När Försvarsmakten och MSB i juni 2017 redovisade en samlad bedömning av Försvarsmaktens behov av stöd från bevakningsansvariga myndigheter, både inför och vid höjd beredskap, inkluderades dock inte finansiella tjänster som prioriterat område för Försvarsmaktens operativa effekt.<sup>20</sup> Det kan dock antas att finansiella tjänster omnämns i delar av Försvarsmaktens och MSBs bedömning som omfattas av sekretess. Det har i andra studier konstaterats att finansiella bevakningsmyndigheter endast indirekt eller marginellt berörs av de under året utvecklade krav på civilt försvar som kommit ifrån Försvarsmakten och MSB. Det poängteras även att kraven dessutom inte är fullt ut kommunicerade till myndigheterna, att de är till stor del belagda med

---

19 FSPOS (2011), *Riskbild Stockholm - Nulägesanalys av den finansiella sektorns beroende till infrastrukturen i Stockholmsområdet*.

20 Försvarsmakten och MSB (2017), *Försvarsmaktens behov av stöd från bevakningsansvariga myndigheter inför och vid höjd beredskap, samt myndigheternas möjligheter att tillhandahålla sådant stöd inom ramen för det civila försvaret*.

sekretess, vilket försvårar eller omöjliggör en fullständig analys.<sup>21</sup> För att stöd ska kunna ges så behöver de viktigaste samhällsfunktionerna fortsätta att fungera även under svåra förhållanden. Således är det en rimlig bedömning att finansiella tjänster har en roll i att stödja Försvarsmakten.<sup>22</sup>

Därutöver är målet att säkerställa samhällsviktiga funktioner framträdande i flera andra sammanhang. Hur civilt försvar definieras och prioriteras påverkar krav och förutsättningar för den finansiella sektorn. Även om försvarsaspekter och vissa samhällsfunktioner lyfts fram vid ett tillfälle kan förväntningarna på den finansiella sektorn komma att ändras i framtiden.

En studie understryker att privata aktörer i den finansiella sektorn av konkurrensskäl arbetar och har arbetat för robusthet och redundans, dvs. deras krisberedskap har ansetts vara en nödvändighet för att överleva i en konkurrensutsatt marknad.<sup>23</sup>

### **2.3. Krisberedskap vs höjd beredskap**

Samhället ska vid planeringen för civilt försvar utgå från och bygga arbetet på krisberedskapen. MSB och Försvarsmakten nämner bland annat att "med krisberedskapen som grund kan förmågan att hantera samhällsstörningar över hela hotskalan utvecklas" samt att "i många fall sammanfaller totalförsvarets krav med de krav som behöver ställas ur ett krisberedskapsperspektiv."<sup>24</sup>

Det har samtidigt poängterats i andra sammanhang att det är oklart vad som menas med utgångspunkten och hur långt den sträcker sig. Otydligheten medför då även en osäkerhet om vilka krav och förväntningar som kan ställas på aktörer i det civila försvaret, såsom aktörer i den finansiella sektorn. FOI lyfter i en artikel fram tre huvudsakliga utmaningar inför återuppbyggnaden av det civila försvaret, varav en är att integrera det civila försvaret med nuvarande system för krisberedskap.<sup>25</sup>

Tidigare studier har genomförts avseende förutsättningarna för detta, men oftast inte med specifikt fokus på den finansiella sektorn. En studie med fokus på olika sektorer har poängterat att det centrala betalningssystemet har en god förmåga att motstå störningar, men att det saknas samordning av krisberedskapsåtgärder och att informationssäkerhetsarbetet inom sektorn kan behöva utvecklas.<sup>26</sup>

---

21 SOES (2017), *SOES-myndigheternas uppdrag under höjd beredskap och civilt försvar*.

22 MSB (2017), *Nationell risk- och förmågebedömning 2017*, sida 6.

23 Hanberg (2015), *Totalförvarsstudien*.

24 Försvarsmakten och MSB (2016), *Sverige kommer att möta utmaningarna - Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*, sida 4 och 7.

25 FOI (2015), *Utmaningar i återuppbyggnaden av Sveriges civila försvar*.

26 Försvarshögskolan (2014), Helmbring och Lindberg, *Kritiska försörjningsfrågor vid krigsfara och krig - vilka påfrestningar kan höjd beredskap medföra i förhållande till samhällsviktiga försörjningsflöden och hur kan de hanteras?*, sida 74.

En rapport från FOI (Totalförsvarets forskningsinstitut) noterar att förutsättningarna i Sverige generellt är goda, men att det finns områden där krisberedskapen riskerar att inte vara tillräcklig eller rätt anpassad till det civila försvaret. I FOI:s rapport lyfter man fram områden som berör såväl materiella och personella resurser, som ansvarsförhållanden och roller, samt planeringsprocesser. Delar av dessa utmaningar torde vara tillämpbara på den finansiella sektorn och kan beaktas i en fortsatt förståelse för förutsättningarna för beredskapsplanering för aktörerna i finansiell sektor.<sup>27</sup>

En övergripande skillnad mellan civilt försvar och krisberedskapen är **hotbilden**, där krig och krigshot kan omfattas av en relativt mer resursstark hotaktör än krisberedskapen är dimensionerad för. Även **mål** för krisberedskap och civilt försvar skulle kunna skilja sig, vilket dock framhålls som otydligt på grund av att det finns få konkreta mål. Det är exempelvis inte tydligt vilken funktionsnivå som är målsättningen för målet att säkerställa samhällsfunktioner.<sup>28</sup> Myndigheter med så kallat bevakningsansvar har även betonat att man saknar inriktning för vem som förväntas göra vad, vilka principer som ska vara vägledande, samt när de kan anses ha uppfyllt sina åtaganden i förberedelser inför höjd beredskap.<sup>29</sup>

**Regelverk/lagstiftning** påverkar i hög grad de två områdena och utgångspunkten är att samma lagstiftning ska rymma både civilt försvar och krisberedskap. Samtidigt finns det särskild lagstiftning som endast gäller vid höjd beredskap och vissa äldre lagar kan behöva moderniseras för att motsvara dagens samhälle, både i stort och mer specifikt för den finansiella sektorn. Ett exempel på möjlig modernisering av lagstiftning är det förslag som lämnats avseende en ny säkerhetsskyddslag.<sup>30</sup> Den nya lagen ska svara mot de förändrade kraven på säkerhetsskyddet, bl.a. avseende utvecklingen på informationsteknikområdet, en ökad internationell samverkan, en ökad sårbarhet i samhällsviktiga funktioner och att säkerhetskänslig verksamhet i allt större omfattning bedrivs i enskild regi.<sup>31</sup> En del av beredskapsplaneringen, gällande såväl civilt försvar som krisberedskap, behöver beakta lagens krav när och om den träder i kraft.

Det kan i detta avseende även konstateras att de s.k. fullmaktslagarna och då särskilt förfogandelagen, i sin nuvarande utformning, inte pekar ut specifika tjänsteområden utan mer är inriktad på föremål och byggnader. Sett utifrån hur dagens samhälle ser ut kan det behöva tas ett nytt grepp kring utformningen av dessa lagar. En möjlig

---

27 FOI (2017), *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen – En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*, sida 3.

28 FOI (2017), *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen – En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*, sida 47.

29 FOI (2016), *Sammanställning och reflektioner kring bevakningsansvariga myndigheters redovisning av arbetsläget inom civilt försvar den 10:e juni 2016*, sida 5-6.

30 SOU 2015:25, *En ny säkerhetsskyddslag*.

31 Regeringen (2015), via regeringen.se: "En ny säkerhetsskyddslag".

modernisering skulle kunna vara att inkludera även vitala tjänster och kompetensområden.

Eventuella ytterligare krav som införs för privata aktörer gällande planering för höjd beredskap, behöver även beakta konkurrenspåverkan.

Även **ansvarsfördelning och organisation** kan skilja sig åt vid kris respektive vid höjd beredskap, exempelvis att en mer centraliserad styrning skulle kunna behövas vid höjd beredskap än vid kris eller att omständigheterna kräver att en annan part agerar än den som är formellt ansvarig. Ansvars-, närhets- och likhetsprincipen som gäller för det svenska krishanteringssystemet speglar en grundsyn som kan tolkas gällande även för ansvaret för planering för höjd beredskap. Hur dessa principer och ansvaret som följer av dem tolkas kan dock komma att variera, vilket i sin tur kan leda till en ojämn fördelning mellan åtgärder och resurser.<sup>32</sup> En ytterligare aspekt att beakta är att det civila försvaret ställer höga krav på förmågan att skapa lägesbilder, vilket i sin tur även påverkar arbetsform och organisation. Flera myndigheter har även betonat att höjd beredskap skulle kräva mandat, beslutshierarkier och prioriteringssystem som inte rymms inom krisberedskapen.<sup>33</sup>

Det lyfts även fram att **resursbehoven** kan vara annorlunda och större vid höjd beredskap än inom ramen för en kris, exempelvis om personalresurser krigsplaceras, enligt lagen om totalförsvarsplikt, eller om tillgången till utländsk personal påverkas vid höjd beredskap. En ytterligare utmaning skulle kunna vara att personal undviker att ta sig till arbetet på grund av hotbilden.

Det är även sannolikt att tillgången till personella och materiella resursberoenden till externa leverantörer påverkas vid höjd beredskap, såsom el, kommunikation, drivmedelsförsörjning, vatten, avlopp och värme, vilket skulle ställa större krav på finansiella aktörer än under mindre omfattande och mer kortvariga kriser. Därutöver kan möjligheten att importera materiella resurser försvåras vid höjd beredskap.<sup>34</sup> Då förstörelse av infrastruktur och begränsningar i marknad och handel är vanliga aspekter av höjd beredskap, så behöver finansiella aktörer kunna planera för händelser där ordinarie central infrastruktur inte är tillgänglig. Exempel på lösningar kan då handla om införande av en tredje sajt eller att funktioner för clearing och avveckling kan genomföras på ett annorlunda sätt än normalt, t.ex. via andra länders motsvarande funktioner och system.

Avslutningsvis är finansiella resurser för beredskapsarbete och vid höjd beredskap en fråga som är värd att nämna. För finansiering av det civila försvaret är grundprincipen,

---

32 FOI (2017), *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen – En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*, sida 49-50, samt 63.

33 FOI (2016) *Sammanställning och reflektioner kring bevakningsansvariga myndigheters redovisning av arbetsläget inom civilt försvar den 10:e juni 2016*, sida 7.

34 FOI (2016), *Sammanställning och reflektioner kring bevakningsansvariga myndigheters redovisning av arbetsläget inom civilt försvar den 10:e juni 2016*, sida 7.

precis som för krisberedskapen, att åtgärder som stärker beredskap ska finansieras inom myndigheters ordinarie ramar. För utvecklingsåtgärder och utvecklingsprojekt som är sektorsövergripande eller på annat sätt gemensamma för flera, finns inom krisberedskapen möjlighet att söka finansiering genom anslaget 2:4 Krisberedskap. Flera myndigheter har identifierat finansiering som en utmaning, både vad gäller finansiering genom egna medel och genom 2:4-medel. Dessa myndigheter understryker att åtgärder kommer att kräva tillskott av medel eller att annan verksamhet prioriteras bort, samt att 2:4 som finansieringsform riskerar att leda till kortsiktiga lösningar, då medel beviljas för tidsbegränsade projekt.<sup>35</sup> Därutöver behöver incitament finnas för privata aktörer att tillföra finansiella resurser för beredskapsplanering.<sup>36</sup> I framtiden skulle möjliga lösningar kunna undersökas i form av exempelvis en omformning av 2:4-anslaget.

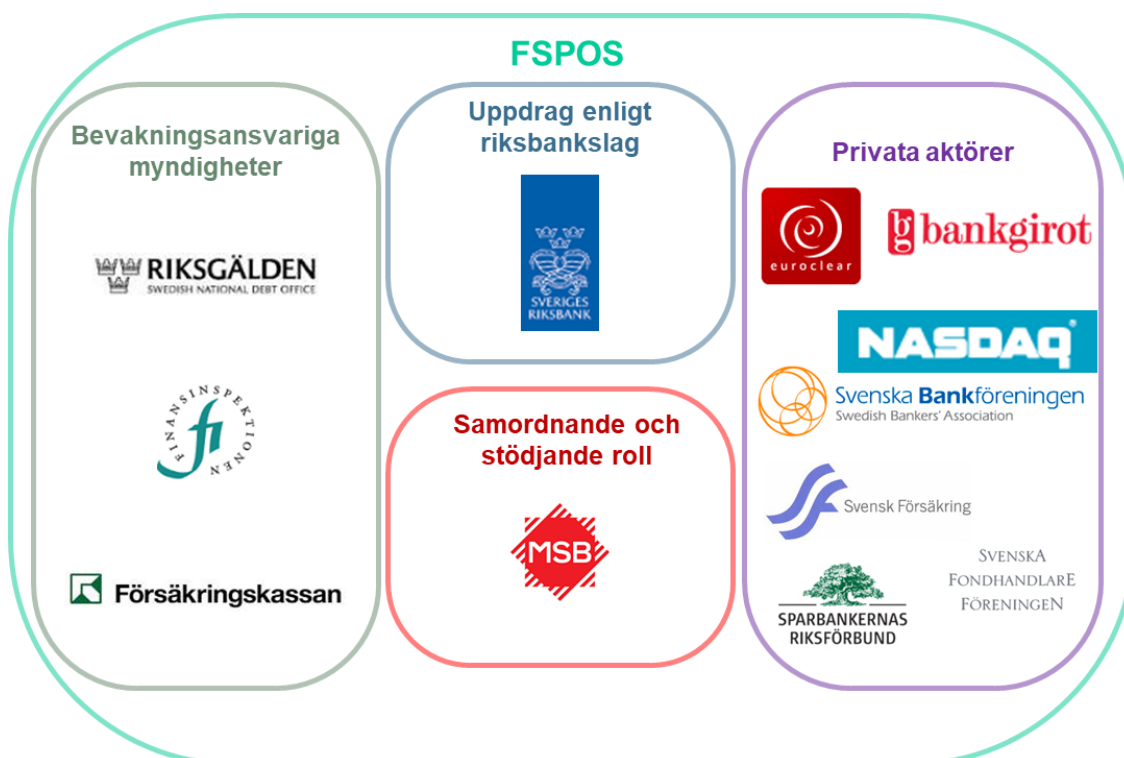
---

35 FOI (2016) *Sammanställning och reflektioner kring bevakningsansvariga myndigheters redovisning av arbetsläget inom civilt försvar den 10:e juni 2016*, sida 5.

36 FOI (2017), *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen – En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*, sida 53-54.

### 3. Krav och förutsättningar för enskilda aktörer i sektorn

Detta avsnitt utgår från och fokuserar på den finansiella sektorn utifrån FSPOS medlemmar. Dessa aktörer har olika roller i den finansiella sektorn och omfattas delvis av olika krav och förutsättningar. En grupp av medlemmarna är även så kallade bevakningsansvariga myndigheter, andra är aktörer från det privata näringslivet. Riksbanken lyder under riksdagen och är inte en bevakningsansvarig myndighet. Krav om Riksbankens roll i totalförsvaret finns emellertid i riksbankslagen. Avslutningsvis har MSB en särskild samordnande och stöttande roll i totalförvarsfrågor (för den civila sektorn) och företräder det civila försvaret på central nivå i vissa frågor.



Figur 2. FSPOS medlemmar, med olika krav och förutsättningar

#### 3.1. Bevakningsansvariga myndigheter

De centrala myndigheternas ansvarsområden förblir i huvudsak desamma vid höjd beredskap som i fredstid. De myndigheter som har ett särskilt bevakningsansvar ska dock i första hand rikta in sig på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Den fredstida verksamheten ska om möjligt upprätthållas i normal omfattning. Vid höjd beredskap ska de bevakningsansvariga myndigheterna hålla regeringen informerad om



händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.<sup>37</sup>

De myndigheter som har ett särskilt bevakningsansvar inför och vid höjd beredskap har fått ett specifikt uppdrag från regeringen att återuppta planeringen för sin beredskap inom ramen för det civila försvaret. Av myndigheterna inom FSPOS är Finansinspektionen, Försäkringskassan och Riksgälden utpekade som bevakningsansvariga myndigheter.

De bevakningsansvariga myndigheternas roll och ansvar vid höjd beredskap regleras av förordningen (2015:1052). I förordningen beskrivs att statliga myndigheter genom sin verksamhet ska minska sårbarheten i samhället och utveckla en god förmåga att hantera sina uppgifter under fredstida krissituationer och inför och vid höjd beredskap. Ett antal viktiga paragrafer för myndigheterna att beakta som anges i förordningen är:

*5§ Myndigheterna ska samverka och stödja varandra vid krissituation*

*7§ Planeringen för krisberedskap och höjd beredskap ska bedrivas inom samverkansområden.*

*18§ Myndigheterna ska vid höjd beredskap i första hand inrikta sin verksamhet på uppgifter som har betydelse för totalförsvaret. Vid höjd beredskap ska de bevakningsansvariga myndigheterna hålla regeringen informerad om händelseutvecklingen, tillståndet och den förväntade utvecklingen inom respektive ansvarsområde samt om vidtagna och planerade åtgärder.*

Förordningen ställer genom ovan nämnda paragrafer tydligare krav på samverkan vid en uppkommen krissituation, något som tidigare inte varit lika tydligt då den svenska modellen bygger på självständiga myndigheter. Förordningen fastställer även ett myndighetsansvar i att beakta och planera totalförsvaret i sitt beredskapsarbete, vilket breddar ansvaret till att även innefatta samhällsviktig verksamhet. Därtill finns en informationsskyldighet att avlämna underlag till Försvarsmakten, som på så sätt vidgas från att enbart innefatta rapportering till regeringen.<sup>38</sup>

Statliga myndigheter kan även besluta om krigsplacering för personal vid myndigheten, enligt förordning (2015:1053) om totalförsvaret och höjd beredskap, vilket påverkar förutsättningarna för myndigheterna utföra sina uppdrag, som bland annat kan omfatta säkerställande av viktiga samhällsfunktioner:

*6 § Personal som är anställd hos en myndighet och som inte tas i anspråk i totalförsvaret i övrigt får, med stöd av anställningsavtalet, krigsplaceras vid myndigheten*

Krigsplacering innebär alltså att personal i civila verksamheter kan komma att omfördelas till Försvarsmaktens verksamhet och att viss personal kan krigsplaceras vid myndigheter. Vissa menar dock att det saknas en plan för hur detta ska göras och samordnas i praktiken.<sup>39</sup>

---

37 FOI (2017), *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen – En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*, sida 50.

38 Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap.

39 Hanberg (2015), *Totalförsvarsstudien*, sida 29-30.

Totalförsvarets Rekryteringsmyndighet har uppgiften att, på uppdrag av Försvarmakten eller civil beredskapsorganisation, placera rätt person på rätt plats för tjänstgöring under höjd beredskap och krig. Rekryteringsmyndigheten ger stöd till civila myndigheter som vill krigsplacera personal och för också register över krigsplacerade för att säkerställa att ingen är "placerad dubbelt".<sup>40</sup>

I egenskap av bevakningsansvariga myndigheter ställs det både för Finansinspektionen, Försäkringskassan och Riksgälden i regleringsbrev för 2017 krav på ett stärkt säkerhetsskyddsarbete. I regleringsbrev nämns specifikt att myndigheterna enligt förordningen (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap, ska redovisa vilka övergripande åtgärder som myndigheten har vidtagit för att bedriva ett systematiskt säkerhetsskyddsarbete i enlighet med säkerhetsskyddslagen (1996:627) och säkerhetsskyddsförordningen (1996:633).

Uppdraget ska redovisas tillsammans med det som anges inom ramen för uppdraget om Planeringsanvisningar för det civila försvaret (Ju2015/09669/SSK) till Regeringskansliet (Finansdepartementet med kopia till Justitiedepartementet) senast den 22 februari 2018.

### **3.2. Riksbanken**

Riksbanken ansvarar för penningpolitiken med målet att upprätthålla ett fast penningvärde. Banken har också i uppdrag att främja ett säkert och effektivt betalningsväsende. Inom ramen för denna uppgift har Riksbanken ett operativt ansvar för RIX, det system som gör det möjligt för bankerna att säkert genomföra stora elektroniska betalningar mellan varandra.

Riksbanken ska verka för stabilitet i det finansiella systemet som helhet. I uppdraget ingår också att ge ut sedlar och mynt. Riksdagen har gett Riksbanken en självständig ställning. Det innebär att Riksbankens direktions fattar de penningpolitiska besluten utan att ta direktiv från någon annan.

Riksbankens ansvar inom totalförsvaret regleras av lagen om Sveriges Riksbank (1988:1395) som bland annat stipulerar att Sveriges riksbank vid planeringen och genomförandet av Riksbankens verksamhet i fred ska beakta de krav som totalförsvaret ställer. Viss inriktning går även att finna i krisberedskapsförordningarna som, även om de inte är direkt tillämpliga på Riksbanken eftersom banken är en myndighet direkt under riksdagen, ändå beaktas i valda delar av Riksbankens krisberedskapsplanering.

I samband med att Riksbanken gått igenom de lagkrav som direkt eller indirekt pekar ut Riksbankens ansvar inom totalförsvaret såväl i fredstid som vid höjd beredskap har

---

40 Rekryteringsmyndighetens webbplats: <http://www.rekryteringsmyndigheten.se/plikten-idag/krigsplacering/>

man funnit att en del av dessa lagar är föråldrade och inte alls anpassade till dagens samhälle.<sup>41</sup>

### 3.3. *Privata aktörer*

Privata aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet har en central roll i arbetet med att säkerställa totalförsvarsförmågan. En stor del av de samhällsviktiga funktionerna och den kritiska infrastrukturen ligger i privat ägo och därför är samhällets robusthet och förmåga att fungera under stark påverkan, t.ex. krig helt beroende av näringslivet. Det finns idag flera frågetecken kopplat till hur den återupptagna totalförsvarsplaneringen tillsammans med näringslivet ska inriktas och regleras. Delar av de lagar som kan komma att tillämpas vid höjd beredskap, t.ex. de s.k. fullmaktslagarna, utgår från att näringslivet är nationellt samtidigt som vi idag lever i en verklighet som ser väsentligt annorlunda ut, jämfört med när dessa lagar stiftades. Näringslivet är dessutom idag delvis utlandsägt samtidigt som många företag som kan förväntas få en roll i totalförsvarsplaneringen är börsnoterade.

Eftersom höjd beredskap nu även behöver inkluderas i arbetet med skydd av samhällsviktig verksamhet kan det vara relevant att ställa sig frågan om vi kommer se ett återinförande av de s.k. "K-företagen"? K-företag eller Krigs- och krigsviktigt företag var ett begrepp på en organisation eller ett företag inom totalförsvaret. K-företagen var vid höjd beredskap eller på annan grund skyldiga att fortsätta sin verksamhet, i syfte att säkra krigsviktig produktion vid krig. Ett företag eller en organisation utsågs till ett K-företag om dess produktion av varor eller tjänster var av stor vikt för totalförsvaret. Bland de företag och organisationer som var ett K-företag, klassades bland annat Bankgirot och Värdepapperscentralen.<sup>42</sup>

Mot bakgrund av den återupptagna planeringen för totalförsvaret kan det konstateras att det alltså kommer att finnas ett behov av på nytt utse K-företag som i händelse av höjd beredskap kan säkerställa grundläggande samhällsviktiga funktioner. Inför ett sådant eventuellt återinförande behöver dock ansvariga myndigheter hitta en modell där konkurrens och neutralitet balanseras. Det kommer att behöva tas fram en modell där K-företagen är lika konkurrensneutrala i fredstid som övriga sektorn samtidigt som de kompenseras för att de tar på sig ett större ansvar i ett läge av höjd beredskap, eftersom det kommer att medföra direkta ökade kostnader. Ett sådant urval kommer vidare att behöva utgå från ett slags rättviseperspektiv, där utsedda aktörer i fredstid kommer att behöva agera på samma marknadsvillkor som resten men i ett läge av höjd beredskap måste kunna garantera att de "stannar kvar" och säkerställer en grundläggande funktionalitet i samhällsviktiga flöden.

---

41 Sveriges Riksbank (2016) *Framställning om modernisering av äldre lagar som påverkar Riksbankens beredskapsansvar*, 2016-05-30.

42 FOI (2017), *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen – En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*, s.44.

En rapport från Totalförsvarsstiftelsen<sup>43</sup> menar att hotbilden för bank och finanssektorn är närmast identisk i krig och i fred. Detta eftersom sektorn av konkurrensskäl, för att kunna leverera med hög tillgänglighet, kontinuerligt behöver arbeta för redundans och robusthet i sina system. Rapporten menar att om ett företag skulle misslyckas med att nå upp till överenskommen servicenivå (SLA) skulle det snart slå ut av skickligare konkurrenter och att det därför finns marknadsmässiga incitament att ta hänsyn till i diskursen kring den privata sektorns roll i arbetet med totalförsvarsplaneringen. Samtidigt finns andra indikationer om att hotbilden kan skilja sig avsevärt mellan krig och fred, inte minst gällande de aspekter som beskrivs i avsnitt 2.2. och 2.3 av denna rapport.

En central fråga för det civila försvaret kommer vara att undersöka i vilken grad olika avtalslösningar gäller även under krig. Avtal som styrmedel för beredskapsplaneringen bör även beaktas vid utformningen mellan finansiella aktörer och mellan myndigheter och privata aktörer som stödjer kritiska finansiella tjänster, exempelvis vad gäller Riksgäldens upphandling av ramavtalsbanker.

Med detta sagt har näringslivet ett reglerat ansvar i lag (1982:1004) att bidra till totalförsvarsplaneringen som innehåller skyldigheter att lämna information som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete. Lagen är potentiellt verktyg för att förmå näringsliv att bidra till totalförsvaret med kunskap, att lämna uppgifter eller delta i övningar.<sup>44</sup> Med information som privata aktörer kan lämna menas enligt lagen upplysningar om personal, lokaler, maskiner och annan utrustning, produktion, förbrukning av energi, råvaror och andra förnödenheter, lagerhållning, inköp, leveranser och annat dylikt som totalförsvarsmyndigheterna behöver för sitt planeringsarbete. Enligt samma lag är också arbetsgivar- och arbetstagarorganisationerna skyldiga att medverka vid övningar inom totalförsvaret.<sup>4546</sup>

Det är i detta sammanhang även relevant att nämna lag (1992:1403) om totalförsvaret och höjd beredskap som stipulerar att de enskilda organisationer och företag som "enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig" ska vidta de åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet av personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att fullgöra sina skyldigheter under höjd beredskap.

---

43 Hanberg (2015), *Totalförsvarsstudien*.

44 Hanberg (2015), *Totalförsvarsstudien*, sid. 22-23.

45 FOI (2017), *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen – En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*.

46 2-3 § Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen.

Det kan konstateras att det idag finns indikationer på att såväl fullmaktslagarna som de lagar som reglerar näringslivets ansvar i totalförsvarsplaneringen är föråldrade varför staten kommer behöva undersöka alternativa arbetssätt för arbetet med civilt försvar. Totalförsvarstiftelsen pekar på att det inte kommer vara en framkomlig väg att hänvisa till skyldigheter enligt lag eftersom det saknas motpartsresurser i staten. Vidare anses det inte borga för en god samverkan att hota med fängelse. Istället bör staten närma sig företagen med en tydlig avsikt att göra affärer men med en hög grad av ömsesidighet, långsiktighet och riskdelning.<sup>47</sup> Myndigheter med utpekad ansvar för beredskapsplaneringen behöver därför bedriva arbetet i dialog med privata aktörer och inom området finansiell verksamhet är FSPOS idag ett etablerat forum för samverkan mellan berörda aktörer.

### **3.4. *Privat-offentlig samverkan***

Privat-offentlig samverkan nämns på flera håll som ett relevant arbetssätt inom krisberedskapen. Även om den samverkan som pågår anses som otillräcklig torde de nätverk som har byggts upp kunna vara relevanta även för arbetet med civilt försvar. Det kommer dock vara viktigt att vara medveten om de mer omfattande sekretesskrav som gäller för arbetet med civilt försvar och som skulle kunna försvåra arbetet.<sup>48</sup>

### **3.5. *Myndigheten för samhällsskydd och beredskap***

MSB ansvarar för frågor inom områdena skydd mot olyckor, krisberedskap och civilt försvar, i den utsträckning inte någon annan myndighet har ansvaret. Myndigheten ska även företräda det civila försvaret på central nivå i frågor som har betydelse för avvägningen mellan civila och militära behov av samhällets resurser, om inte något annat följer av särskilda föreskrifter. MSB ska också se till att nödvändiga åtgärder vidtas inom befolkningskyddet och ska stödja de bevakningsansvariga myndigheterna i planeringen för det civila försvaret.<sup>49</sup> MSB och Försvarsmakten fick i uppdrag att ta fram en grundsyn för totalförsvaret. Grundsynen, *Sverige kommer att möta utmaningarna*<sup>50</sup>, presenterades i juni 2016.

---

47 Hanberg (2015), *Totalförsvarsstudien*, sid. 22-23. Sveriges Riksbank (2016), *Framställning om modernisering av äldre lagar som påverkar Riksbankens beredskapsansvar*, 2016-05-30.

48 FOI (2017), *Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen – En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar*.

49 FOI (2015), *memo 5551 - Första hjälpen i civilt försvar en kunskapssammanställning*, s.18.

50 Försvarsmakten och MSB (2016), *Sverige kommer att möta utmaningarna Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret*.

## 4. Avslutande reflektioner

Det kan konstateras att det i ett läge av höjd beredskap kommer att behöva ske en prioritering över vilka tjänster som är mest vitala för att den finansiella sektorn ska kunna upprätthålla en grundläggande funktionalitet. Ett sådant ställningstagande kommer att behöva vara utrett på förhand eftersom det för sektorn i dagsläget är otydligt vad det egentligen är för typ av hot som ska vara dimensionerande för det skydd som behöver byggas upp. Det kan vidare antas att det i ett krigsläge kommer ställas krav på alternativa lösningar för drift, clearing och avveckling samt andra typer av redundanslösningar som kommer att innebära extra kostnader och resursbehov. Hur dessa extra kostnader ska finansieras är en väsentlig fråga då det kan antas att dessa inte kommer att vara rimliga utifrån ett affärsmässigt perspektiv.

För att skapa incitament för utpekade aktörer, särskilt inom den privata sektorn, att bygga upp en förmåga i relation till höjd beredskap behöver det finnas en balans mellan krav och finansiering. Utökade krav bör ställas i relation till någon form av kompensation. Myndigheters förväntan på privata aktörer behöver vara tydlig och det behöver finnas relevanta styrmedel i beredskapsplaneringen. Frågan om avtal som styrmedel för beredskapsplaneringen är till exempel en viktig aspekt att ta med för myndigheterna inom ramen för upphandlingar av finansiella tjänster.

I dagsläget saknas tydliga anvisningar avseende såväl förväntningar som incitament och styrmedel. För att kunna komma vidare i arbetet med att planera för höjd beredskap efterfrågar FSPOS tydligare anvisningar från ansvariga myndigheter, såsom MSB och Försvarsmakten. Det kommer framöver även behöva göras ett arbete med att ytterligare analysera de aspekter som handlar om regelverk och lagstiftning, finansiering samt ansvarsfördelning och organisation.

Ett konkret nästa steg kan vara att ta fram en fördjupad rapport om hur arbetet med krisberedskap kan och behöver utvecklas för att möta behov inom finansiell verksamhet och samhället när det gäller höjd beredskap. Arbetet med att ta fram en rapport kan genomföras med stöd av intervjuer och workshops med representanter från FSPOS medlemmar. Ett mål kan vara att beskriva sektorns behov inom områdena *regelverk och lagstiftning, resurser och finansiering, ansvarsfördelning och organisation*.

## Appendix A - Referenslista

- FOI (2014), memo 5089 - Hotbildsunderlag i utvecklingen av civilt försvar.
- FOI (2015), memo 5551 - Första hjälpen i civilt försvar - en kunskapssammanställning.
- FOI (2015), Utmaningar i återuppbyggnaden av Sveriges civila försvar.
- FOI (2016), Sammanställning och reflektioner kring bevakningsansvariga myndigheters redovisning av arbetsläget inom civilt försvar den 10:e juni 2016.
- FOI (2016), Utmaningar och möjligheter för civilt försvar att baseras på den fredstida krisberedskapen – en tentativ belysning.
- FOI (2017), Det civila försvarets utgångspunkt i krisberedskapen – En övergripande analys av förutsättningar och utmaningar.
- FSPOS (2011), Riskbild Stockholm - Nulägesanalys av den finansiella sektorns beroende till infrastrukturen i Stockholmsområdet.
- Försvarsmakten och MSB (2016), Sverige kommer att möta utmaningarna - Gemensamma grunder (grundsyn) för en sammanhängande planering för totalförsvaret.
- Försvarsmakten och MSB (2017), Försvarsmaktens behov av stöd från bevakningsansvariga myndigheter inför och vid höjd beredskap, samt myndigheternas möjligheter att tillhandahålla sådant stöd inom ramen för det civila försvaret.
- Försvvarshögskolan (2014), Helmbring Kajsa. Lindberg Johan. Kritiska försörjningsfrågor vid krigsfara och krig – vilka påfrestningar kan höjd beredskap medföra i förhållande till samhällsviktiga försörjningsflöden och hur kan de hanteras? Rapport 2014-11-28.
- Hanberg (2015), Totalförsvarsstudien.
- MSB (2013), Handlingsplan för skydd av samhällsviktig verksamhet.
- MSB (2016), Försvarsmakten och MSB lägger grunden för en sammanhängande planering för totalförsvaret.
- MSB (2017), Nationell risk- och förmågebedömning 2017.
- MSB (2017), Tydligare bild av hur samhället möter Försvarsmaktens behov.
- Regeringen (2015). Regeringens proposition 2014/15:109. Försvarspolitisk inriktning – Sveriges försvar 2016-2020, Stockholm. 23 april 2015.
- Regeringen (2015), Regeringsbeslut 5 2015\_12\_10 Uppdrag till Försvarsmakten och MSB avseende totalförsvarsplanering.
- Regeringskansliet (2016), Mål för civilt försvar.
- Regeringen (2017), Anvisningar för Försvarsberedningens (Fö 1992:B) fortsatta arbete.
- Regeringen (2017) Regeringen höjer ambitionen i arbetet med att stärka totalförsvaret.

- Regeringen (2017), *Försvarsmakten och MSB har lämnat in en redovisning om behov av stöd inför och vid ett höjt beredskapsläge.*
- Regeringen (2015), via [regeringen.se](http://regeringen.se), "En ny säkerhetsskyddslag".
- Rekryteringsmyndighetens webbplats:  
<http://www.rekryteringsmyndigheten.se/plikten-idag/krigsplacering/>
- SOES (2016), *Höjd beredskap och civilt försvar del 1:2.*
- SOU 2015:25, *En ny säkerhetsskyddslag*
- SOU 2008:61 *Krisberedskapen i grundlagen - Översyn och internationell utblick*
- Sveriges Riksbank (2016), *Framställning om modernisering av äldre lagar som påverkar Riksbankens beredskapsansvar, 2016-05-30.*

#### **Lagar och förordningar:**

- *Förordning (2015:1052) om krisberedskap och bevakningsansvariga myndigheters åtgärder vid höjd beredskap*
- *Förordning (2015:1053) om totalförsvar och höjd beredskap*
- *Förfogandelag (1978:262)*
- *Ransoneringslag (1978:268)*
- *Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap*
- *Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen*
- *Lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank*
- *Lag (1994:1809) om totalförsvarsplikt*