

Aktuella planeringsförutsättningar för finansiella sektorns arbete med civilt försvar

2023-06-14

FSPOS AG Analys

INLEDNING	3
BAKGRUND	3
LÄSANVISNINGAR.....	4
AVGRÄNSNING	4
NYTT BEREDSKAPSSYSTEM FÖR CIVILT FÖRSVAR	5
KRAVBILD CIVILT FÖRSVAR - OFFENTLIG AKTÖR	6
KRAVBILD CIVILT FÖRSVAR - PRIVAT AKTÖR	8
PÅGÅENDE INITIATIV OCH VÄGLEDNING FÖR FORTSATT ARBETE.....	10
FSPOS HANDLINGSPLAN FÖR CIVILT FÖRSVAR	11
CIVILT FÖRSVAR MOT 2030 – ETT TOTALFÖRSVAR I BALANS.....	11
FÖRSVARSMAKTENS SYNUNKTER PÅ MSB:S RAPPORT CIVILT FÖRSVAR MOT 2030	12
MSB:S VÄGLEDNING - PLANERING FÖR CIVIL BEREDSKAP	13
SLUTORD	15
REFERENSLISTA.....	17

Inledning

År 2015 återupptogs Sveriges totalförsvarsplanering med anledning av det säkerhetspolitiska läget. Utvecklingen har sedan dess fortsatt förvärrats, vilket förväntas bestå under en lång tid framöver. Överbefälhavaren, Micael Bydén, uttryckte i sitt militära råd under hösten, att "säkerhetsläget är mycket allvarligt och omvärldsutvecklingen är osäker. Snabba och än allvarligare händelseutvecklingar kan inte uteslutas."¹ I både Säkerhetspolisens (SÄPO) och Militära underrättelse- och säkerhetstjänstens (MUST) årsrapporter för 2022, var det allvarliga säkerhetsläget i vår direkta närhet också i fokus.²

Totalförsvaret består av det civila försvaret och det militära försvaret tillsammans och är den verksamhet som behövs för att förbereda Sverige för krig. Civilt försvar avser hela samhällets motståndskraft inför och vid krigsfara och krig och bedrivs i huvudsak av statliga myndigheter, kommuner och regioner samt enskilda företag och föreningar. Målet med arbetet är bland annat att värna civilbefolkningen, säkerställa de viktigaste samhällsfunktionerna och bidra till det militära försvaret vid väpnat angrepp eller krig. I slutändan handlar det om att bygga förmåga att hantera situationer under skärpt och högsta beredskap för att kunna försvara Sverige mot angrepp och värna vår säkerhet, frihet, självständighet och handlingsfrihet.

Den finansiella sektorn svarar för ett flertal viktiga samhällsfunktioner och samhällsviktiga verksamheter och utgör därför en grundläggande del i Sveriges samlade totalförsvarsförmåga. Givet omvärldsutvecklingen och den viktiga roll den finansiella sektorn har i det civila försvaret, är det av yttersta vikt att totalförsvarsarbetet fortsätter och förstärks.

Bakgrund

Den 23 november 2022 fattade riksdagen ett beslut om en ny riksbankslag. Detta ger Riksbanken föreskriftsrätt inom området betalningar och ska peka ut aktörer som är av särskild vikt inom området. Finansinspektionen är numera enligt beredskapsförordningen som trädde i kraft 1 oktober 2022 sektorsansvarig myndighet för beredskapssektor Finansiella tjänster. Därtill pågår fortsatt utveckling som kan komma att påverka finansiella sektorns arbete inom totalförsvaret, exempelvis EU-direktiv där implementering av NIS2 samt CER-direktivet är högaktuellt, fortsatt utveckling och tydliggöranden kopplat till beredskapsförordningen och arbete med utredningar, nu senast Staten och betalningarna (SOU 2023:16). Till detta bör även tilläggas att det idag är oklart hur och på vilket sätt Sveriges NATO-ansökan kan komma att påverka arbetet med civilt försvar inom finansiell sektor.

FSPOS tog år 2022 fram en *Handlingsplan för civilt försvar med åtgärder för ökad robusthet*. Handlingsplanen avser utgöra ett stöd för förmågehöjande åtgärder för aktörer inom finansiell sektor. I denna konkluderas att en stor del av det arbete som behöver göras förutsätter aktörsgemensamma insatser. Samtidigt efterfrågar flertalet aktörer inom den finansiella sektorn tydligare styrning och planeringsförutsättningar för att kunna vidta olika former av beredskapsåtgärder så att sektorn på bästa sätt gemensamt kan stärka sin totalförsvarsförmåga.

¹ Försvarsmakten, 2022, [Överbefälhavarens militära råd](#)

² MUST, 2022, [Årsöversikt 2022](#) & Säkerhetspolisen, 2023, [Säkerhetspolisens årsbok 2022-2023](#)

Förändringarna det senaste året medför påverkan för den finansiella sektorns planeringsförutsättningar inom civilt försvar. Målsättningen med denna promemoria är att ge aktörer inom finansiell sektor en samlad ögonblicksbild av utgångsläget under våren 2023, avseende aktuella krav samt övrig inriktning och vägledning inom området civilt försvar. Syftet är att underlätta för finansiella sektorns aktörer att navigera inom området civilt försvar.

Läsanvisningar

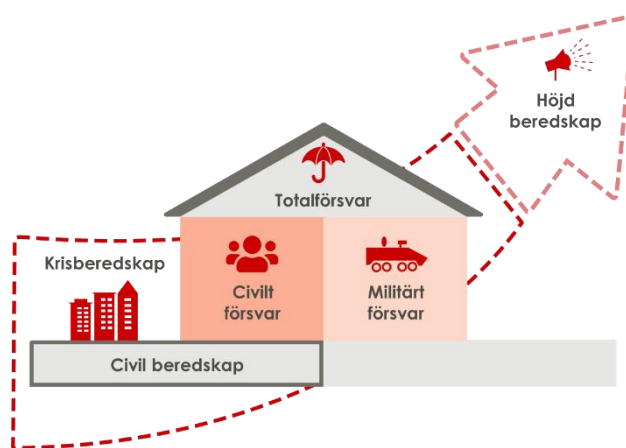
Denna promemoria består av två delar. Den första delen omfattar en genomlysning avseende kravbild kopplat till finanssektors arbete med civilt försvar. I denna del beskrivs krav på arbete med civilt försvar. Kravbilden separerar krav som åligger offentliga aktörer och krav som åligger privata aktörer då dessa ofta skiljer sig åt. För en fullständig kravbild bör varje enskild organisation genomföra en egen analys.

I den andra delen analyseras pågående initiativ och vägledning för fortsatt arbete inom området civilt försvar. Här har hänsyn tagits till underlag som innehåller rekommendationer inför och vid planering av arbete inom civilt försvar. Exempelvis behandlas *FSPOS handlingsplan för Civilt försvar (2022)*, *FSPOS PM Perspektiv på samhällsviktig verksamhet* samt *MSB:s Vägledning - Planering för civil beredskap: process och metod*. Se referenslistan för en sammanställning av samtliga källor och underlag.

Promemorian har tagits fram med stöd av en referensgrupp. Denna har bestått av representanter från olika delar av den finansiella sektorn.

Avgränsning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) publicerade under hösten 2022 rapporten *Civilt försvar mot 2030, ett totalförsvar i balans*. I rapporten betonas ett integrerat arbete med krisberedskap och civilt försvar genom att belysa begreppet *civil beredskap*. Begreppet innebär en tydlig utgångspunkt i att dessa två olika områden behöver förstärka varandra genom gemensamma processer för samordning, planering och förberedelse. På så vis ska arbete med civil beredskap inkludera alla slags samhällsstörningar, inklusive väpnat angrepp.³



Figur 1: Illustration av hur krisberedskap, civilt försvar, och totalförsvar hänger ihop. (MSB, 2022)

Denna promemoria fokuserar på civilt försvar inom den finansiella sektorn. FSPOS planerar att under hösten 2023 ta fram en promemoria som behandlar de nya förutsättningarna för krisberedskap, där kopplingarna mellan krisberedskap,

³ MSB, 2022, [Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans](#)

civilt försvar och civil beredskap utreds närmre. Detta PM bör därför ses som en första del och utgångspunkt inför kommande promemoria.

Nytt beredskapssystem för civilt försvar

Den 1 oktober 2022 skapades en ny struktur för civil beredskap med syfte att stärka aktörerna med planering för, förberedelse och hantering av fredstida kriser och ytterst krig, då Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap trädde i kraft. Denna innehåller bestämmelser om uppgifter som statliga myndigheter under regeringen har inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. I förordningen presenteras även den nya sektorsstrukturen, bestående av tio olika beredskapssektorer med tillhörande sektorsansvarig myndighet. Utöver detta finns 60 beredskapsmyndigheter samt en högre regional nivå med sex olika civilområden med varsin civilområdesansvarig länsstyrelse.

I beredskapssektorerna finansiella tjänster respektive ekonomisk säkerhet ingår flertalet myndigheter från finansiell sektor. Dessa illustreras i Figur 2. Inom beredskapssektorn finansiella tjänster ingår Finansinspektionen (FI) och Riksgälden, med FI som sektorsansvarig myndighet. Som myndighet under riksdagen kan Riksbanken formellt inte ingå i sektorn men deltar i arbetet på frivillig basis och har ett nära samarbete med Riksgälden och Finansinspektionen. Riksbanken markeras därför med en asterisk i Figur 2.

Inom beredskapssektor ekonomisk säkerhet är Försäkringskassan sektorsansvarig myndighet. Arbetsförmedlingen, Pensionsmyndigheten, Riksgäldskontoret, Skatteverket och Statens servicecenter är utpekade som beredskapsmyndigheter.

Beredskapssektorerna beskriver en myndighetsstruktur, men för att skapa förmåga till civilt försvar krävs samverkan med och åtgärder hos sektorns privata aktörer.

För samtliga aktörer är det av vikt att analysera hur det nya beredskapssystemet kommer att påverka den egna organisationen och därifrån inrikta planeringen och arbetet med civilt försvar. Finansinspektionen har påbörjat ett antal parallella arbetsströmmar, där identifiering av samhällsviktig verksamhet inom sektorn är ett viktigt första steg.⁴ Flertalet privata verksamhetsutövare inom sektorn kommer förr eller senare att beröras av myndigheternas arbete, men det kommer troligen att ske successivt och vara beroende av vilken roll respektive aktör har inom sektorn.

Vidare startade regeringen under våren 2023 det tvärssektoriella näringslivsrådet för totalförsvar och krisberedskap. Rådet är ett



Figur 2: Illustrationen visar beredskapssektorer aktuella för finansiell sektor. Överst finns respektive beredskapssektor, följt av sektorsansvarig myndighet, följt av beredskapsansvarig myndighet. I respektive beredskapssektor ingår även privata aktörer, ej illustrerade i denna figur. (MSB: 2023).

⁴ Dialog med Finansinspektionen, 2023-05-05

forum på strategisk nivå för ömsesidigt informationsutbyte och rådgivning i frågor som är av gemensam vikt för näringslivet, arbetstagarorganisationerna och staten avseende totalförsvaret och krisberedskap. Syftet är att öka kunskaperna hos deltagarna i rådet om tvärsektoriella frågor avseende de olika perspektiv och förutsättningar som gäller för näringslivet, arbetstagarorganisationerna och staten.

Ministern för civilt försvar är ordförande i rådet. Från regeringen ingår även försvarsministern, energi- och näringsministern och landsbygdsministern. Överbefälhavaren för Försvarsmakten samt generaldirektören för Myndigheten för samhällsskydd och beredskap ingår också i rådet, liksom representanter från bland annat arbetsgivarorganisationer, branschorganisationer, däribland Svenska Bankföreningen, och arbetstagarorganisationer av vikt för totalförsvaret och krisberedskaperna och som kan bidra med olika sektorsperspektiv.

Kravbild civilt försvar - offentlig aktör

I detta avsnitt presenteras krav på offentliga aktörer inom området civilt försvar. I textrutorna listas krav samt hänvisning till aktuell lag eller förordning. Detta följs av beskrivande kommentarer.

Varje myndighet ska

1. identifiera samhällsviktig verksamhet inom myndighetens ansvarsområde,
2. kontinuerligt analysera om det inför eller vid framtida krissituationer och höjd beredskap finns sårbarhet och hot eller risker som allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till den samhällsviktiga verksamheten inom ansvarsområdet,
3. bedriva ett systematiskt arbete för att kunna upprätthålla den egna samhällsviktiga verksamheten (kontinuitet) och verka för att andra aktörer inom ansvarsområdet också bedriver ett sådant arbete, och
4. minst vartannat år värdera och sammanställa resultatet av analysarbetet enligt 1-3 i en risk- och sårbarhetsanalys.

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 7 §

I Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap listas krav på identifiering av samhällsviktig verksamhet, ett krav som åligger samtliga myndigheter. Enligt MSB utgör en process för identifiering av samhällsviktig verksamhet grunden för vidare arbete med civil beredskap.⁵ Sett till området civilt försvar, finns även en förväntan att vidareutveckla detta arbetssätt till att inkludera perspektivet samhällsviktig verksamhet av vikt för totalförsvaret.⁶ På så sätt skapas ett underlag för prioritering och upprätthållande av verksamheter i tider av kris och ytterst krig. Förordningen tydliggör att detta behöver göras per myndighet men även sektorsgemensamt, för att säkra upprätthållandet av viktiga samhällsfunktioner. I detta arbete ska berörda aktörer inom ansvarsområdet inkluderas, både inom offentlig och privat verksamhet.

⁵ MSB, 2022, [Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvaret i balans](#)

⁶ För vidare resonemang se, FSPOS, 2022, [Perspektiv på samhällsviktig verksamhet](#)

Varje myndighet ska i sin verksamhet beakta totalförsvarets krav. I detta ingår att planera för att myndigheten vid höjd beredskap ska fortsätta sin verksamhet så långt det är möjligt med hänsyn till tillgången på personal och förhållandena i övrigt. Myndigheternas planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda.

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 10 §

Förordningen beskriver att varje myndighet måste beakta totalförsvarets krav. Förordningen ställer därigenom krav på ett upprätthållande av myndigheternas verksamhet så långt som möjligt, även vid höjd beredskap. Detta innebär att det i fredstid behöver ske en analys av vad olika scenarier skulle innebära för verksamheten och därefter resursplanering avseende upprätthållande av myndighetens verksamhet, oavsett omvärldsläge.

Det tydliggörs även att planering för totalförsvaret ska ske i samverkan med övriga statliga myndigheter, men också med berörda övriga aktörer. Samverkansbehovet kan således förväntas att öka.

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.

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 11 §

I 10 § betonas betydelsen av resursplanering för att säkerställa upprätthållandet av myndigheternas verksamhet i fredstid. 11 § tydliggör att myndighetens personal får krigsplaceras, om de inte redan är i anspråktagna och krigsplacerade hos annan aktör. Det är viktigt att myndigheten har en process för krigsplacering, som inkluderar en tydlig kommunikation med personalen om vad som förväntas av dem vid en sådan situation.⁷

Beredskapsmyndigheterna ska ha god förmåga att motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer och genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. De ska även verka för att de övriga statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och näringsidkare som är berörda utvecklar sin förmåga i dessa avseenden.

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 20 §

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap pekar genom ovan nämnd paragraf särskilt ut beredskapsmyndigheterna och deras förmåga inom civil beredskap, därmed inkluderat civilt försvar. Förordningen använder begreppet god förmåga och ställer denna i relation till att kunna motstå hot och risker, förebygga sårbarheter, hantera fredstida krissituationer samt genomföra sina uppgifter vid höjd beredskap. Det kan tolkas som att förordningen kräver att en beredskapsmyndighet ska ha en god förmåga inom civil beredskap som helhet.

Denna paragraf lyfter också vikten av en gemensam förmågehöjning, och pekar ut beredskapsmyndighetens roll i detta. Det åligger beredskapsmyndigheten att utveckla och verka

⁷ MSB, 2023, [Rätt person på rätt plats: vägledning för krigsorganisation och krigsplacering](#)

för förmågeutveckling tillsammans med statliga myndigheter, kommuner, regioner, sammanslutningar och berörda näringsidkare.

En sektorsansvarig myndighet ska inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Den ska också driva på arbetet inom beredskapssektorn, stödja beredskapsmyndigheterna samt verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs. En sektorsansvarig myndighet ska därutöver verka för att de åtgärder som beredskapsmyndigheterna inom beredskapssektorn vidtar är samordnade med de åtgärder som andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt Försvarsmakten vidtar. Den ska vidare verka för att samverkan med näringslivet sker i den utsträckning det behövs.

Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap 24 §

En sektorsansvarig myndighet ska leda och samordna beredskapsåtgärder vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. Denna ska även verka för att uppgifter och roller inom beredskapssektorn tydliggörs.

Återigen betonar förordningen samordning och samverkan och hänvisar till att de åtgärder som sektorsansvarig myndighet verkar för ska vara samordnade med andra beredskapsmyndigheter, inklusive länsstyrelser och civilområdesansvariga länsstyrelser, samt Försvarsmakten. Sektorsansvariga myndigheter ska också arbeta för att främja samverkan med näringslivet när det behövs. Detta ställer ett tydligt krav på strukturerad samordning och samverkan.

När det gäller företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar får Riksbanken, i den omfattning som behövs för att allmänheten ska kunna göra betalningar vid höjd beredskap, besluta

1. hos vilka arbets- eller uppdragsgivare allmän tjänsteplikt ska fullgöras, och
2. vilka arbets- eller uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt.

Ett beslut enligt första stycket får avse arbets- och uppdragstagare som inte tas i anspråk av totalförsvaret i övrigt.

Lag (2022:1568) om Sveriges riksbank 5 kap. 4 §

Den nya riksbankslagen som trädde i kraft den 1 januari 2023 har gett Riksbanken ett utökat ansvar för att säkerställa att allmänheten kan göra betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Inom området civilt försvar är ovan nämnd paragraf av särskilt intresse. Här redogörs för att Riksbanken ska utse vilka företag som är särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Riksbanken ska även samordna och övervaka berörda företags arbete med planering inför fredstida krissituationer och höjd beredskap. Samordningen exemplifieras genom genomförande av utbildningar och övningar. Riksbanken kan även vid behov aktivera en ledningsfunktion för informationsutbyte och samordning under en fredstida krissituation eller höjd beredskap.⁸

Kravbild civilt försvar - privat aktör

En mycket stor del av viktiga samhällsfunktioner inom finansiell sektor bedrivs idag av näringsidkare. För att säkerställa Sveriges förmåga inom det civila försvaret är det nödvändigt

⁸ Finansinspektionen, 2023, [Totalförsvaret](#)

att inkludera näringslivet i planeringen samt tydliggöra de krav som råder för upprätthållandet av samhällsviktig verksamhet. I detta avsnitt presenteras krav på privata aktörer inom området civilt försvar. I texttrutan listas krav samt hänvisning till aktuell lag eller förordning. Detta följs av beskrivande kommentar.

Vid höjd beredskap ska de enskilda organisationer och företag som enligt överenskommelse eller på annan grund är skyldiga att fortsätta sin verksamhet i krig vidta de särskilda åtgärder i fråga om planering och inriktning av verksamheten, tjänstgöring och ledighet för personal samt användning av tillgängliga resurser som är nödvändiga för att de under de rådande förhållandena ska kunna fullgöra dessa skyldigheter.

Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap 7 §

Lag (1992:1403) om totalförsvar och höjd beredskap används ofta för att hänvisa till privata aktörers arbete inom totalförsvar. Lagen pekar på *överenskommelse* som grund för näringsidkare att vidta beredskapsåtgärder, vilket ger att det i dessa fall blir avtalsreglerat huruvida en privat aktör är skyldig att fortsätta sin verksamhet i krig eller inte. Arbetsgivarorganisationen Svenskt Näringsliv bedömer att denna grund för näringslivets roll inom totalförsvaret torde vara att föredra.⁹ Detta då avtalsförfarandet ger såväl god förutsägbarhet som en förberedelse i sig. I avtalet regleras en förväntan på privata aktörer under höjd beredskap att säkerställa att deras verksamhet kan fortsätta att fungera under krigstid. Denna behöver då vidta särskilda åtgärder. Vidare hänvisar lagen även till *annan grund* som en anledning för företag att vidta beredskapsåtgärder. Det är idag inte definierat vad som menas med annan grund, vilket kan medföra en bred tolkning av företags skyldigheter avseende planering och genomförande av beredskapsåtgärder.

Ett företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar ska

1. planera och förbereda för att kunna fortsätta verksamhet som avser betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap,
3. se till att arbets- och uppdragstagare får den utbildning och övning som behövs.

Riksbanken ska övervaka att ett företag uppfyller sina skyldigheter enligt första stycket.

Lag (2022:1568) om Sveriges riksbank 4 §

I riksbankslagen (2022:1568) särskiljs krav på företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Denna typ av företag ska pekas ut av Riksbanken och åläggs därefter skyldigheter att planera och förbereda för att fortsätta sin verksamhet även under höjd beredskap. Detta exemplifieras i riksbankslagen genom övning och utbildning. Detta kommer att tydliggöras i föreskrift.

⁹ Svenskt Näringsliv (2023) [Krigsorganisering och krigsplacering inom privata företag](#)

När det gäller företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar får Riksbanken, i den omfattning som behövs för att allmänheten ska kunna göra betalningar vid höjd beredskap, besluta

1. hos vilka arbets- eller uppdragsgivare allmän tjänsteplikt ska fullgöras, och
2. vilka arbets- eller uppdragstagare som ska omfattas av allmän tjänsteplikt.

Ett beslut enligt första stycket får avse arbets- och uppdragstagare som inte tas i anspråk av totalförsvaret i övrigt.

Lag (2022:1568) om Sveriges riksbank 5 §

De företag vars verksamhet är utpekad att vara av särskild betydelse för genomförandet av betalningar kan bemanningsplanera en krigsorganisation för det fall att allmän tjänsteplikt aktiveras. Syftet med dessa befogenheter är att säkerställa att allmänheten kan göra betalningar vid höjd beredskap.

Planeringen kan gälla arbets- och uppdragstagare som inte tas i anspråk av totalförsvaret i övrigt. För att säkerställa att arbetstagare bemannas i en krigsorganisation där den gör mest nytta för totalförsvaret är det möjligt att med stöd av Plikt- och prövningsverket genomföra en disponibilitetskontroll.

Ägare eller innehavare av industriella anläggningar, andra näringsidkare samt sådana arbetsgivarorganisationer och arbetstagarorganisationer som avses i 6 § lagen (1976:580) om medbestämmande i arbetslivet, är skyldiga att på begäran av den myndighet som regeringen bestämmer (totalförsvarsmyndighet), delta i totalförvarsplaneringen enligt bestämmelserna i denna lag.

Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen 1 §

Lag (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförvarsplaneringen, 1 §, ger möjligheter till av regeringen utpekad myndighet att leda totalförvarsplanering tillsammans med näringsidkare. Lagen tydliggör att näringsidkare deltar i totalförvarsplanering på myndighets begäran. Det är ej klarlagt hur denna begäran i praktiken ser ut, och sett till den nya beredskapsstrukturen finns det ett behov att formalisera denna process. Ansvaret att delge begäran kräver omfattande och fördjupad beredskapsplanering från myndigheten.

Pågående initiativ och vägledning för fortsatt arbete

I detta avsnitt presenteras en kort sammanfattning och analys av pågående initiativ och vägledning för finansiella sektorns arbete med civilt försvar:

- FSPOS handlingsplan för civilt försvar
- MSB:s rapport Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvaret i balans samt Försvarmaktens synpunkter på den
- MSB:s Vägledning - Planering för civil beredskap: process och metod
- MSB:s Vägledning för krigsorganisation

FSPOS handlingsplan för civilt försvar

FSPOS handlingsplan för civilt försvar syftar till att konkretisera de mål som Försvarsmakten och MSB presenterade i *Handlingskraft*.¹⁰ FSPOS handlingsplan för civilt försvar utgör en vägledning med avsikt att stödja aktörer inom finansiell sektor genom att presentera förslag till åtgärder för ökad robusthet. I handlingsplanen konkluderas att aktörer behöver arbeta dels enskilt, dels gemensamt för att stärka sektorns totala förmåga inom civilt försvar. Vidare identifierades ett antal delområden för sektorns arbete med civilt försvar. Dessa delområden beskrivs i figur 3.

Handlingsplanen kan ses som en utgångspunkt för civil beredskap då denna har bäring på båda områdena civilt försvar och krisberedskap. Delområde 1, identifiering av totalförsvarsviktig verksamhet, berör även identifiering av samhällsviktig verksamhet, då det begrepp som numera används av MSB är *samhällsviktig verksamhet av betydelse för totalförsvaret*.¹¹



Figur 3: Beskrivning av de delområden som har identifierats i FSPOS handlingsplan för civilt försvar.

Handlingsplanen skiljer på åtgärder som ska genomföras enskilt och gemensamt. Det är upp till respektive aktör att omsätta de föreslagna åtgärderna i respektive delområde. Det bör också beaktas att de olika delområdena inte nödvändigtvis kan genomföras i en numerisk ordning. Idag är realiteten att många aktörer har olika förmågor inom respektive delområden redan. Med fördel kan vidare analys och prioritering av åtgärder genomföras hos varje enskild aktör men också gemensamt inom respektive beredskapssektor.

Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans

Regeringen gav den 31 mars 2022 i uppdrag till MSB att redovisa förslag på åtgärder som kan vidtas för att stärka det civila försvaret i Sverige.¹² Som en del i detta publicerade MSB i oktober 2022 rapporten *Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans*. I rapporten presenterar MSB åtgärdsförslag för respektive beredskapssektor. Åtgärdsförslagen är uppdelade för en kortsiktig (2024–2025) och en långsiktig (2026–2030) planeringshorisont.

¹⁰ MSB, Försvarsmakten, 2021, *Handlingskraft – Handlingsplan för att utveckla och främja en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021–2025*.

¹¹ För vidare resonemang se, FSPOS, 2022, [Perspektiv på samhällsviktig verksamhet](#)

¹² MSB, 2022, [Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans](#)

För beredskapssektor finansiella tjänster berör åtgärdsförslagen områden såsom identifiera samhällsviktig verksamhet, upprätta former för samverkan, utreda internationella beroenden, stärka kontanthanteringskedjan och att säkerställa alternativa betalningsvägar. MSB rekommenderar också att sektorn utvecklar beredskapsplaner för väpnat angrepp och fredstida kriser, identifierar ansvariga aktörer och genomför säkerhetsanalyser.

För beredskapssektor ekonomisk säkerhet rör åtgärdsförslagen stärkt informationssäkerhet, tydliggjorda former för samverkan, stärkt redundans och förmåga inom de egna organisationerna samt inom försörjningstrygghet i de centrala utbetalningssystemen i stort.

MSB har föreslagit en finansiering per beredskapssektor för de åtgärdsförslag som presenteras i *Civilt försvar mot 2030*. I skrivande stund är det viktigt att nämna att dessa åtgärdsförslag vare sig finansierade eller prioriterade i dagsläget, men kan ge en indikation på myndigheters arbete framöver. Det är också viktigt att förtydliga att vissa åtgärdsförslag som presenteras i *Civilt försvar mot 2030* redan är påbörjade, vilket behandlas i tidigare avsnitt *Nytt beredskapssystem för civilt försvar*.

Försvarsmaktens synpunkter på MSB:s rapport Civilt försvar mot 2030

På uppdrag av regeringen har Försvarsmakten lämnat synpunkter på MSB:s rapport *Civilt försvar mot 2030*. Försvarsmaktens uppgift var att redogöra för det civila försvarets förmåga att lämna stöd till det militära försvaret vid höjd beredskap, och därefter föreslå en prioritering av MSB:s föreslagna åtgärder. Denna prioritering nämner inga av de åtgärder som identifierades inom beredskapssektorerna finansiella tjänster och ekonomisk säkerhet.¹³

En slutsats av Försvarsmaktens synpunkter är vikten av näringslivets deltagande i planeringen för civilt försvar. Försvarsmakten delar MSB:s uppfattning om att näringslivet behöver involveras i allt större utsträckning för att säkerställa de kritiska varor och tjänster som behövs för att upprätthålla samhällsviktig verksamhet.

Försvarsmakten belyser att MSB inte föreslår medel för näringslivets deltagande, då de avvaktar utredningen om nationell samordning av försörjningsberedskap (Dir. 2021:65). Ytterligare menar Försvarsmakten att regeringen behöver förtydliga de juridiska ramarna för näringslivets deltagande i planeringen för civilt försvar. En ökad förmåga i det civila försvaret kommer sannolikt medföra betydande investeringar över lång tid framöver. Inom näringslivet, och specifikt inom finansiell sektor, verkar majoriteten av aktörerna på en konkurrensutsatt marknad. Därför finns det en utmaning i att motivera kostsamma åtgärder för att öka robusthet och redundans. Försvarsmakten menar således att dessa kostnader sannolikt kommer att behöva bekostas av staten.

Sammanfattningsvis råder enighet mellan MSB och Försvarsmakten kring att näringslivets inkludering i arbetet med civilt försvar är viktigt för att stärka Sveriges förmåga. Det kvarstår fortfarande att lösa hur näringslivets inkludering i totalförsvarsplaneringen ska bekostas.

¹³ Försvarsmakten, 2022, [Försvarsmaktens synpunkter på MSB:s rapport Civilt försvar mot 2030](#)

Vidare finns det tydliga paralleller mellan MSB:s rapport - *Civilt försvar mot 2030* och FSPOS handlingsplan för civilt försvar. Vissa behov förekommer i båda rapporterna, bland annat:

- Identifiering av kritisk verksamhet som måste upprätthållas, oavsett omvärldsläge
- Genom att öka kunskapen om hantering av säkerhetsskyddsklassificerad information kan sektorn stärka sin förmåga att bidra till totalförsvaret.
- Tydliggöra och förankra roller och ansvar kan också bidra till en ökad samverkan mellan myndigheterna och övriga aktörer i sektorn.

Till detta belyser både MSB och FSPOS vikten av privat-offentlig samverkan i arbetet med att skapa förmåga inom civilt försvar, och pekar på att det krävs utveckling av former och förutsättningar för samverkan för att uppnå en balanserad totalförvarsstrategi.

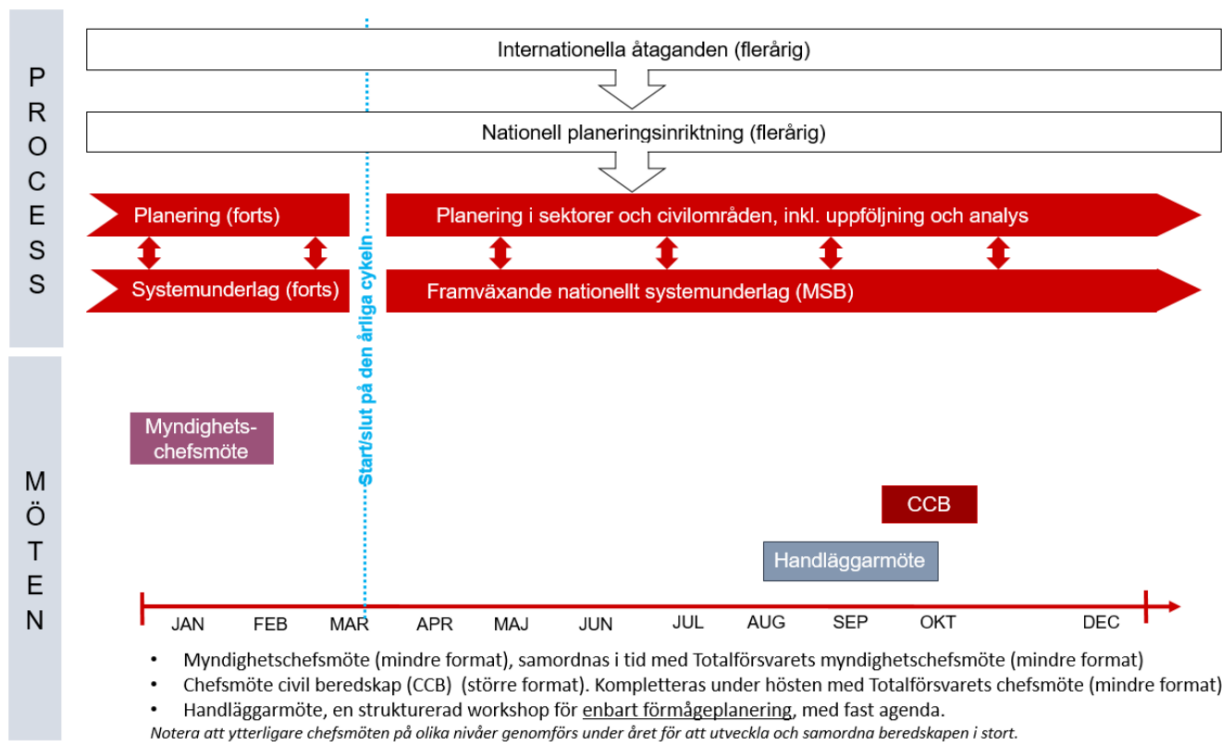
MSB:s Vägledning - Planering för civil beredskap

MSB publicerade i början på 2023 *Vägledning- Planering för civil beredskap: process och metod*. Denna vägledning ska fungera som ett stöd för aktörer, i första hand beredskapsmyndigheter, och ska beskriva hur en aktörsgemensam planering för civil beredskap bör genomföras.¹⁴

Vägledningen ska enligt MSB användas som ett verktyg för att gemensamt planera för att skapa förmåga på kort och medellång sikt (ca 1-10 år). Vägledningen beskriver en planeringsprocess i tre nivåer som inkluderar både planering för beredskapsmyndighet, planering för beredskapssektor samt planering för systemövergripande åtgärder. MSB poängterar att denna planeringsprocess kommer påverka flera aktörer inom beredskapssektorn, och att det är viktigt att inkludera relevanta aktörer både inom offentlig och privat sektor i denna process. Planeringsprocessen illustreras i figur 4.

Vägledningen föreslår ett arbetssätt där det behöver ske ett arbete inom båda beredskapssektorerna finansiella tjänster och ekonomisk säkerhet. Genom kravet på samordning och gemensam planering påverkas även flertalet privata aktörer. Det är inte klarlagt till vilken grad privata aktörer ska delta och medverka i denna process, vilket även kommer att skilja sig åt beroende på verksamhet.

¹⁴ MSB, 2023, [Vägledning - planering för civil beredskap: process och metod](#)



Figur 4: Illustration av den process som rekommenderas till aktörer som presenteras i Vägledning - planering för civil beredskap: process och metod (MSB: 2023).

Processen beskriver en översiktlig idé om hur arbetsflödet ser ut under ett år för arbetet inom en planeringsgrupp. I de fall näringsidkare kan involveras i beredskapsarbete för civilt försvar kan detta ge en överblick. Nedan följer en översikt av de olika processtegen:

- **Analysera ingångsvärden:** Detta innefattar att årligen se över arbetsformerna och ingångsvärdena samt vid behov uppdatera översiktsbilden av ansvarsområdet.
- **Identifiera beredskapsåtgärder:** Varje aktör har som uppgift att identifiera vilka beredskapsåtgärder som krävs utifrån sina ingångsvärden.
- **Föra dialog om prioriteringar:** Detta innefattar en prioritering av identifierade beredskapsåtgärder. Syftet med prioriteringen är att identifiera de beredskapsåtgärder som kräver en samordning på högre nivå samt systemövergripande.
- **Leverera förslag på beredskapsåtgärder:** Leveranser innebär att aktörer genomför planerade beredskapsåtgärder och tar fram underlag för vidare planering. Det är varje myndighets ansvar att se över verksamhetsplaneringen och sitt budgetunderlag.
- **Följa upp och analysera:** Den ansvariga myndigheten inkorporerar planerade åtgärder i den dagliga verksamheten. Det är avgörande att förstå om genomförandet går som planerat, till exempel med tidtabell och budget.

MSB:s Vägledning för krigsorganisation

Som stöd i arbetet med civilt försvar publicerade MSB i mars 2023 en uppdaterad version av *Rätt person på rätt plats: vägledning för krigsorganisation och krigsplacering*. Vägledningen syftar till att ge stöd i generella och övergripande principer och ska guida aktörer i arbetet med att ta fram och

bemanna en krigsorganisation. Vägledningen riktar sig till aktörer inom såväl offentlig som privat sektor.

Vägledningen presenterar en stegvis process för skapandet av en krigsorganisation. Processens steg innefattar bland annat fastställande av planeringsantaganden, analys av ansvar under höjd beredskap, beaktande av ledningsförhållanden, identifiering och prioritering av samhällsviktiga verksamheter, samt framtagande av förslag på krigsorganisation.

I tidigare presenterad kravbild redogjordes för författningskrav på beredskapsmyndigheter att ha en krigsorganisation. Privata aktörer har idag inga skyldigheter att ta fram en krigsorganisation eller krigsplacera sin personal, såvida detta inte har reglerats i avtal. I praktiken innebär detta att flertalet av Sveriges samhällsviktiga verksamheter som ryms inom beredskapssektorer och beredskapsmyndigheters ansvarsområden inte har en säkerställd bemanning under höjd beredskap.¹⁵

Svenskt Näringsliv kommenterade i april 2023 frågan kring krigsorganisering och krigsplacering hos privata aktörer. Svenskt näringsliv menar att det är helt nödvändigt att tydliggöra vilka krav som bör åläggas privata aktörer som bedriver samhällsviktig verksamhet av vikt för totalförsvaret.¹⁶

Om en myndighet gör bedömningen att en privat aktör bedriver samhällsviktig verksamhet av vikt för totalförsvaret finns det en möjlighet för aktören, efter samråd och utpekande av ansvarig myndighet, att kontakta Plikt- och prövningsverket för att göra en inledande disponibilitetskontroll. Det medför att Plikt- och prövningsverket dels ser över om personen är tillgänglig för allmän tjänsteplikt (har ett svenskt personnummer) dels att personen inte redan är krigsplacerad i annan verksamhet. Om dessa villkor är uppfyllda kan personen krigsplaceras hos privat aktör och registreras för allmän tjänsteplikt. Med anledning av den nya planeringsprocessen inom civil beredskap är det troligt att aktörer kommer att utnyttja denna möjlighet som ett led i sin kontinuitetsplanering och arbete med civil beredskap.

Slutord

Denna promemoria har tagits fram för att ge aktörer inom finansiell sektor en samlad ögonblicksbild av utgångsläget under våren 2023 för finansiella sektorns arbete med civilt försvar. Därtill med syfte att underlätta för aktörer att navigera i dessa frågor under pågående höga utvecklingstakt.

Med tanke på omvärldsläget behöver förmågehöjande åtgärder prioriteras. *FSPOS Handlingsplan för civilt försvar* är ett exempel på ett stöd i arbetet med sortering och prioritering av åtgärder i arbetet med civil beredskap. I den finns åtgärder och resonemang för att utifrån en aktörs respektive utgångspunkt starta det enskilda beredskapsarbetet. Därefter måste förmåga säkerställas systematiskt och över tid. Detta kan exemplifieras genom att se till omhändertagandet av den så kallade strukturreformen. Denna har bidragit till att vi just nu befinner oss i en fas av rollsökning.

¹⁵ MSB, 2023, [Rätt person på rätt plats: vägledning för krigsorganisation och krigsplacering](#)

¹⁶ Svenskt Näringsliv, 2023, [Krigsorganisering och krigsplacering inom privata företag](#)

Sektorsansvariga myndigheter, beredskapsmyndigheter men även övriga myndigheter utvecklar och etablerar samverkan och samordning där deras roller successivt kommer att bli tydligare, dels mellan varandra, dels inom respektive beredskapssektor. Därtill återfinns behov av att skapa tydligt dimensionerande planeringsförutsättningar som riktar sig mot privata aktörer. Detta behövs för att privata aktörer ska kunna göra de investeringar som kan förväntas så som planering, utbildning, redundans för höjd beredskap, med mera. Därutöver krävs konkurrensneutralitet, förutsägbarhet och någon form av ersättning. Detta är särskilt angeläget då en så stor del av viktiga samhällsfunktioner och samhällsviktig verksamhet av betydelse för totalförsvaret bedrivs av privata aktörer.

Mycket är att vänta framöver. Exempelvis kan vi se att flertalet aktörer inom sektorn redan nu har anammat begreppet civil beredskap, och har påbörjat ett arbete med att tydligare få ihop arbetet med krisberedskap och civilt försvar. Vidare har Finansinspektionen etablerat en process tillsammans med de större aktörerna inom bank, försäkring samt infrastrukturbolag i syfte att identifiera samhällsviktig verksamhet. Därutöver pågår utredningen som syftar till att föreslå anpassningar av svensk rätt som är nödvändiga för att implementera NIS2- direktivet och CER-direktivet.

Vi kan konstatera att det osäkra omvärldsläget ökar angelägenheten i att bedriva ett systematiskt arbete med civilt försvar och det är av stor vikt att kontinuerligt bevaka den utveckling som sker, vilket också poängteras från högsta politiska ort.

Carl-Oskar Bohlin, minister för civilt försvar, avslutade sitt tal vid Folk och Försvars rikskonferens 2023 med; "samtidigt som vi hanterar det omedelbara får vi inte glömma att dra ut linjerna kring oss själva för att bättre förstå vårt sammanhang och undvika kortsiktighet på det politikområde som är kanske sämst lämpat för just detta. Historien tog inte slut efter murens fall, och historien kommer inte heller att ta slut efter Vladimir Putin eller Xi Jinping. Det civila försvaret ska betraktas som en del av samhällets kärna och i så måtto ankommer det på varje regering att också driva frågorna med den långa horisont de faktiskt förtjänar."¹⁷

¹⁷ Regeringskansliet, 2023, [Tal av minister för civilt försvar Carl-Oskar Bohlin vid Folk och Försvars rikskonferens 2023](#)

Referenslista

Finansinspektionen (2023), Totalförsvaret

Försvarsmakten (2022), Försvarsmaktens synpunkter på MSB:s rapport Civilt försvar mot 2030

Försvarsmakten (2022), Överbefälhavarens militära råd

FSPOS (2022), Perspektiv på samhällsviktig verksamhet

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2021), Försvarsmakten, Handlingskraft – Handlingsplan för att utveckla och främja en sammanhängande planering för totalförsvaret 2021-2025

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2022), Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvaret i balans

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), Vägledning - planering för civil beredskap: process och metod

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (2023), Rätt person på rätt plats: vägledning för krigsorganisation och krigsplacering

MUST (2022), Musts årsöversikt 2022, Försvarsmakten

Regeringskansliet (2023), Tal av minister för civilt försvar Carl-Oskar Bohlin vid Folk och Försvars rikskonferens 2023

Säkerhetspolisen (2023), Säkerhetspolisens årsbok 2022-2023

Svenskt Näringsliv (2023), Krigsorganisering och krigsplacering inom privata företag