

Remissvar



Finansdepartementet
fi.remissvar@regeringskansliet.se

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

2024-05-27

FI dnr 24-6302
(Anges alltid vid svar)

En ny funktion för krishantering vid allvarliga driftstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur

Ert dnr: Fi2024/00185

1 Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) tillstyrker i stora delar de förslag som lämnas i promemorian men har vissa synpunkter och efterfrågar några förtydliganden. FI avstyrker utredningens förslag när det gäller delar av det krisförberedande arbete som krishanteringsfunktionen föreslås bedriva. FI anser även att de uppgifter och det arbete som krishanteringsfunktionen rent faktiskt ska utföra måste specificeras och tydliggöras i ännu högre grad. FI delar inte utredningens bedömning av förslagets konsekvenser för myndigheten.

2 Allmänna synpunkter

FI välkomnar att en krishanteringsfunktion inrättas. FI anser att den föreslagna formen för samverkan i funktionen är lämplig: där varje myndighet eller företag utgår från sin egen beslutskompetens och svarar för sina egna beslut; och där det inte är fråga om att fatta gemensamma beslut eller att själva funktionen ska fatta beslut (s. 80).

FI lämnar nedan ett antal synpunkter på promemorian i sin egenskap av beredskapsmyndighet och sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn

Finansiella tjänster enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen).

Som utredningen uppmärksammar har flera andra utredningar pekat på ett behov att tydliggöra ansvarsfördelningen mellan FI och Riksbanken när det gäller frågor om kris och krig (s. 35, särskilt not 80). FI delar utredningens utgångspunkt att befintliga strukturer bör beaktas och parallella strukturer undvikas (s. 67). FI ser också positivt på att utredningen betonar behovet av att den samverkan som ska utvecklas i krishanteringsfunktionen bör bedrivas i samarbete med FI som sektorsansvarig myndighet (s. 94).

Som utredningen noterar har det på senare tid tagits flera initiativ för att stärka samhällets beredskap och motståndskraft mot operativa kriser i den finansiella sektorn (s. 24). Efter att utredningens promemoria färdigställdes har regeringen fattat beslut om en ny organisatorisk form för Finansiella stabilitetsrådet, som numera är en del av Regeringskansliet.¹ Av beslutsunderlaget framgår att stabilitetsrådet ska ha i uppdrag att bidra till att koordinera de i rådet representerade myndigheternas åtgärder i händelse av fredstida krissituationer och höjd beredskap.² Delvis nya förutsättningar gäller alltså för både Finansiella stabilitetsrådets och Regeringskansliets arbete med krishantering inom finansiell sektor. De eventuella effekter det kan ha på krishanteringsfunktionen bör beaktas i det fortsatta lagstiftningsarbetet. Därtill finns förslag på ändringar i fråga om det nationella cybersäkerhetscentret (NCSC). Som utredningen noterar ska regeringen också ta ställning till vilken myndighet som ska vara en del av det europeiska ramverket EU-SCICF (s. 37). Dessa kommande beslut, som enligt FI:s bedömning kan påverka funktionens arbete, bör också beaktas.

FI anser generellt att det finns ett stort värde i att arbetet i krishanteringsfunktionen sker i nära samverkan med Regeringskansliet. Utredningens idé om medarbetare från Regeringskansliet som observatörer i funktionen i syfte att underlätta informationsgivningen till regeringen (s. 81) är därför god. FI önskar dock ett förtydligande av vad denna observatörsroll innebär, till exempel när det gäller förutsättningarna för att utbyta information med bibehållen sekretess. Det bör också förtydligas vilka förutsättningar som

¹ Se protokoll vid regeringssammanträde den 1 februari 2024 (Fi2023/02153 och Fi2024/00244).

² Se bilaga till regeringsbeslut den 1 februari 2024 (Fi2024/02153 och Fi2024/00244) s. 1.

gäller för Regeringskansliets deltagande i fråga om möjlighet utöva styrning i någon form via funktionen.

FI noterar i sammanhanget vad Coronakommissionen anför i sitt slutbetänkande om hur en regering bör agera i kris: genom tydligt nationellt ledarskap trots självständiga myndigheter och ett tydligt ledarskap när det gäller den samlade kommunikationen till allmänheten.³ Även Kommittén om beredskap enligt regeringsformen har tittat på regeringens roll i krishantering och lämnat förslag som innebär att särskilda regler om normgivning i allvarliga fredstida krissituationer ska införas i regeringsformen. Riksdagen ska i sådana situationer kunna ge regeringen särskilda befogenheter att meddela föreskrifter, om det behövs för att hantera krisen.⁴

FI ser goda skäl för att Riksbanken ska ansvara för krishanteringsfunktionen, bland annat givet den operativa roll Riksbanken har i RIX-systemet, och tillstyrker därför förslaget att förlägga funktionen till Riksbanken.

För FI som myndighet under regeringen och sektorsansvarig myndighet är det dock viktigt att arbetet i en kris inte begränsas av Riksbankens ställning under riksdagen och fokus enligt 5 kap. 1 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank (riksbankslagen) på att allmänheten ska kunna göra betalningar.

Att Riksbanken, samtidigt som den ansvarar för funktionen, inte träffas av beredskapsförordningen och formellt inte är del av beredskapssektorn Finansiella tjänster eller beredskapssystemet i övrigt ställer stora krav på tydlighet och gränsdragningar. FI:s synpunkter nedan handlar därför i hög grad om vad som bör göras för att uppnå detta.

³ SOU 2022:10 Sverige under pandemin s. 19.

⁴ SOU 2023:75 Stärkt konstitutionell beredskap s. 21.

3 Förhållandet mellan krishanteringsfunktionen och beredskapsförordningen

3.1 Fredstida krissituation, höjd beredskap och allvarlig driftstörning

Enligt den föreslagna 5 kap. 5 a § riksbankslagen ska krishanteringsfunktionen finnas för *krishantering vid en allvarlig driftstörning i den finansiella sektorns digitala infrastruktur som lett till eller riskerar att leda till en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner inom sektorn*. En sådan driftstörning kan enligt utredningen inträffa såväl i samband med en fredstida krissituation som under höjd beredskap (s. 68) och funktionen bör ha förmåga att agera under sådana förhållanden (s. 85). Utredningen konstaterar också att en allvarlig driftstörning kan ge upphov till en fredstida krissituation (s. 20 och 85).

FI anser att det bör förtydligas hur krishanteringsfunktionen i sitt arbete ska förhålla sig till det arbete som kommer att bedrivas enligt beredskapsförordningen i händelse av en fredstida krissituation eller höjd beredskap. Från FI:s perspektiv är det viktigt att det är tydligt var funktionens ansvar börjar och slutar och hur det förhåller sig till andra aktörers ansvar, till exempel FI:s uppgifter som sektorsansvarig myndighet.

Det framstår till exempel inte som effektivt att när en driftstörning ger upphov till en fredstida krissituation, övergå till att hantera situationen på ett annat sätt: i en annan struktur och under ledning av FI. Även om FI:s uppdrag som sektorsansvarig myndighet i en sådan situation, till skillnad från krishanteringsfunktionen, inte är inriktat på operativ krishantering och inte är begränsat till driftstörningar finns risk för effektivitetsförluster. Det kan även ifrågasättas hur effektivt det är att funktionen vid en fredstida krissituation ska bedriva sitt arbete enbart inriktat på driftstörningen och avgränsat till finansiell sektor, med tanke på att en fredstida krissituation till sin natur kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer (jfr 6 § första punkten beredskapsförordningen).

FI anser också att det bör förtydligas hur eventuella kriser inom finansiell sektor, som inte drabbar digital infrastruktur och som inte är fredstida krissituationer, ska hanteras. Den finansiella sektorns omfattande

digitalisering innebär förvisso att de flesta kriser går att härleda till ett företags it-system på något sätt. Det kan dock tänkas att den ursprungliga orsaken inte är it-relaterad, och att det därmed krävs andra åtgärder för att komma till rätta med störningen. Exempel som kan ges är de begränsningar som rådde för personal under coronapandemin eller en desinformationskampanj mot företag liknande den så kallade LVU-kampanjen. Här är det viktigt med en heltäckande och sammanhängande reglering.

3.2 Samverkan med andra myndigheter och beredskapssektorer

Utredningen framhåller vikten av att Riksbanken som ansvarig för kris-
hanteringsfunktionen upprätthåller ett samarbete med andra sektors-
ansvariga myndigheter samt med Försvarmakten med hänsyn till att
funktionen ska kunna agera under höjd beredskap (s. 90 f.).

Att samverka med andra beredskapssektorer och inom det svenska
ekosystemet för civil beredskap (s. 90) för att till exempel tillgodose
beroenden bör enligt FI i första hand vara en uppgift för den
sektorsansvariga myndigheten. En sådan ordning ligger också i linje med
vad utredningen anför om FI:s centrala roll i att föra information vidare
enligt beredskapsförordningens bestämmelser (s. 87).

3.3 Krishanteringsfunktionen bör ha en informationsskyldighet gentemot FI

I utredningen beskrivs hur FI:s medverkan i den krishanterande funktionen
är en viktig länk till det arbete som bedrivs inom den struktur för bered-
skapssektorer som framgår av beredskapsförordningen. Utredningen betonar
att förslagen inte ändrar FI:s rapporterings- och informationsskyldighet
enligt beredskapsförordningen (s. 87). Utredningen konstaterar att ett
uppdrag som FI i dag har som sektorsansvarig myndighet – att verka för
samverkan med näringslivet – när det gäller hanteringen av en uppkommen
krissituation delvis kommer att fullgöras av den krishanterande funktionen
som Riksbanken ska ansvara för (s. 115).

För att säkerställa att FI ska kunna fullgöra sitt uppdrag enligt beredskaps-
förordningen när det gäller rapporterings- och informationsskyldighet, trots
att en del av uppdraget ska fullgöras av Riksbanken, anser FI att det bör
införas en informationsskyldighet för krishanteringsfunktionen och därmed
för Riksbanken som ansvarig myndighet. Riksbanken bör vara skyldig att ge

FI sådan information som FI behöver för att fullgöra sina uppgifter enligt beredskapsförordningen. (Jfr hur i beredskapssektorn Elektroniska kommunikationer och post den nationella telesamverkansgruppen sammanställer skadeläge och avger en lägesrapport till den sektorsansvariga myndigheten Post- och telestyrelsen.⁵) Skyldigheten bör inte vara begränsad till situationer under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, som är fallet med den informationsplikt som finns i riksbankslagen i dag, och som utredningen föreslår ska utvidgas till att innefatta FI (s. 106 f., se även nedan i avsnitt 6).

En lagfäst informationsskyldighet skulle bidra till tydlighet och förutsebarhet både för FI som sektorsansvarig myndighet och i arbetet enligt beredskapsförordningen. Genom att det blir klart vilken information som kan förväntas komma från krishanteringsfunktionen kan FI fokusera på att eventuellt komplettera informationen efter sina behov i stället för att själv inhämta samma information. Det skulle också bidra till att klargöra vad som inte längre skulle åligga FI som sektorsansvarig myndighet att göra utan i stället åligger funktionen i termer av informationsinsamling, samverkan med näringslivet och framtagande av lägesbild. De närmare formerna för informationsdelning och specifikt innehåll kan lämpligen framgå av funktionens instruktion.

3.4 Krishanterande arbete

FI delar utredningens uppfattning att det är viktigt att dubblering av de uppgifter som i dag åligger Finansinspektionen och Riksbanken undviks (s. 71). FI bedömer att några av funktionens krishanterande delvis motsvarar uppgifter som åligger FI enligt beredskapsförordningen. Utredningen betonar att dess förslag inte ändrar FI:s rapporterings- och informationsskyldighet och föreslår inte några förändringar i FI:s uppgifter som sektorsansvarig myndighet. En informationsskyldighet för funktionen som den FI föreslår ovan i avsnitt 3.3 kan innebära viss tydlighet eftersom det därigenom blir klart vad Riksbanken ska lämna till FI, och FI kan inrikta sitt arbete därefter.

Trots en sådan informationsskyldighet skulle dock viss dubblering kvarstå när det gäller de åtgärder som ska vidtas. För att undvika parallellt arbete bör det klargöras i ännu högre grad vilka uppgifter krishanteringsfunktionen ska utföra om funktionen är aktiverad och vilka uppgifter FI eventuellt inte

⁵ Prop. 2023/24:60 En telesamverkansgrupp för fredstida kriser och höjd beredskap s. 12.

behöver utföra i ett sådant läge. FI ser att möjlig överlappning finns mellan de föreslagna krishanterande uppgifterna (se punktlista på s. 71) och FI:s uppgifter enligt 22 § första stycket, 24 § andra stycket och 25 § beredskapsförordningen, till exempel när det gäller rapportering och att verka för samverkan med näringslivet. Även om det endast är fråga om en allvarlig driftstörning åligger det FI att följa situationen och skapa en lägesbild. Dels inom ramen för tillsynen, dels för att kunna fullgöra sina uppgifter i fråga om ledning och rapportering samt samverkan med näringslivet i fall situationen utvecklas till en fredstida kris eller höjd beredskap (se 24 och 25 §§ beredskapsförordningen). FI noterar också att enligt 9 § beredskapsförordningen ska varje myndighet vars ansvarsområde berörs av en fredstida krissituation vidta de åtgärder som behövs för att hantera den uppkomna situationen och konsekvenserna av den.

FI får också påminna om att det skulle kunna vara aktuellt för myndigheten att vidta tidiga ingripanden och krisavvärande åtgärder enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse och lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden, inom ramen för lagen (2015:1016) om resolution, samt enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EU) om en ram för återhämtning och resolution av centrala motparter⁶. Detta är till exempel möjligt vid en operativ riskhändelse i form av it-problem.⁷ Ett direktiv för återhämtning och resolution även för försäkringsföretag (det så kallade IRRD) är beslutat av EU och kommer att utgöra en viktig pusselbit i det förebyggande arbetet när reglerna väl är på plats.

FI ser dock ingen konflikt med krishanteringsfunktionens uppgifter när det gäller åtgärder kopplade till resolution. Sådana åtgärder behandlas inom ramen för Finansiella stabilitetsrådet och får samordnas genom det samspel med funktionen som utredningen förutser (s. 92). En skillnad som här kan noteras mellan krishanteringsfunktionen och resolutionsförfarandet är att det i fallet resolution är tydligt var gränsen går mellan förberedande och hanterande arbete och att det är tydligt vid vilken punkt ansvar övergår från en aktör till en annan.

⁶ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2021/23 av den 16 december 2020 om en ram för återhämtning och resolution av centrala motparter och om ändring av förordningarna (EU) nr 1095/2010, (EU) nr 648/2012, (EU) nr 600/2014, (EU) nr 806/2014 och (EU) 2015/2365 samt direktiven 2002/47/EG, 2004/25/EG, 2007/36/EG, 2014/59/EU och (EU) 2017/1132.

⁷ Se Europeiska bankmyndigheten, Riktlinjer om faktorer som ska utlösa åtgärder för tidigt ingripande enligt artikel 27.4 i direktiv 2014/59/EU (EBA/GL/2015/03) punkt 24.

3.5 Krisförberedande arbete

FI avstyrker vissa av utredningens förslag när det gäller det krisförberedande arbete som krishanteringsfunktionen föreslås bedriva. Förslagen motsvarar enligt FI:s bedömning delvis det arbete som FI bedriver som tillsynsmyndighet och sektorsansvarig myndighet. Det framstår inte som effektivt att FI och Riksbanken ska bedriva liknande arbete parallellt. Om funktionen ändå ska bedriva det arbete som avses måste det anges än tydligare vilka konkreta uppgifter funktionen ska utföra och vilket arbete FI därmed *inte* förväntas göra. Enligt FI bör funktionens krisförberedande arbete som utgångspunkt anpassas efter det arbete som FI bedriver på området. Funktionen bör kunna bedriva sitt krishanterande arbete på ett effektivt sätt även om det krisförberedande arbetet har en mer begränsad omfattning. Därtill kommer FI – som förutsätts av utredningen (s. 87) – att kunna ge information till funktionen om det krisförberedande arbete som bedrivs i beredskapssektorn.

Utredningen föreslår – med hänvisning till behovet av fortsatt totalförsvarsplanering för den finansiella sektorn – att den krishanterande funktionen skulle kunna utgöra ett forum där *gemensamma planeringsförutsättningar* för den finansiella sektorn diskuteras (s. 72). FI har ett antal uppgifter enligt beredskapsförordningen som innebär att FI ger information till aktörer i beredskapssektorn om vad de ska ta hänsyn till i sin planering inför framtida krissituationer och höjd beredskap. Så sker till exempel inom ramen för arbetet med risk- och sårbarhetsbedömningar (19 § beredskapsförordningen) och förmågehöjande åtgärder (20 § första stycket beredskapsförordningen). Diskussioner inom krishanteringsfunktionen kan komma att bli en nyttig källa till lärdomar och erfarenheter, att ta vidare i beredskapssektorns arbete. Enligt FI vore det dock inte lämpligt att göra funktionen till ett forum för att diskutera gemensamma planeringsförutsättningar för totalförsvaret. Diskussioner om totalförsvarsplanering bör bedrivas inom de strukturer som finns för ändamålet, under ledning av den sektorsansvariga myndigheten och inte enbart involvera de aktörer som ingår i funktionen.

Enligt utredningen bör en viktig uppgift för krishanteringsfunktionen vara att utgöra *ett forum för att diskutera förslag i syfte att öka de finansiella företagens motståndskraft mot störningar* (s. 72). Som utredningen noterar finns det från och med den 1 januari 2024 en samverkansstruktur för beredskapssektorn Finansiella tjänster (s. 46), under ledning av FI som sektorsansvarig myndighet. Strukturen omfattar både myndighetssamverkan och offentlig–privat samverkan inom beredskapssektorn, och FSPOS

verksamhet har inordnats i strukturen. Genom samverkansstrukturen utför FI bland annat de uppgifter som åligger myndigheten enligt 24 § beredskapsförordningen. FI bedömer att det inte är möjligt att dela upp diskussioner om företagens motståndskraft mot störningar till att avse å ena sidan allvarliga driftstörningar, och å andra sidan fredstida krissituationer och höjd beredskap. Diskussioner om motståndskraft mot störningar bör föras i ett sammanhang. Som utredningen också konstaterar är de finansiella företagen beroende av energiförsörjning och elektroniska kommunikationer (s. 51 f. och 90 f.). Diskussioner om motståndskraft bör därför även involvera andra ansvariga myndigheter och föras i andra sammanhang än inom ramen för funktionen. I detta sammanhang kan också nämnas att FI är tillsynsmyndighet enligt NIS-regelverket, där det finns ett samarbetsforum mellan myndigheter för att underlätta samordning och åstadkomma en effektiv och likvärdig tillsyn (se även förslag gällande NIS2-regelverket i SOU 2024:18 Nya regler om cybersäkerhet). Enligt FI är det viktigt att de diskussioner som bedrivs inom den finansiella sektorn också kan integreras i det sektorsöverskridande arbete som finns inom ramen för NIS-regelverket.

Utredningen bedömer att den myndighet som ansvarar för krishanteringsfunktionen, i samarbete med övriga myndigheter i funktionen, bör ta fram *planer som är specifika för de enskilda företag* som kommer att ingå (s. 72), syftande till att i förväg planera inför vilka typer av stödinsatser som kan bli aktuella för respektive företag. FI anser att det inte framgår tillräckligt tydligt av promemorian vilka stödinsatser det skulle kunna vara fråga om. FI:s inblandning i framtagandet av dessa planer kommer att vara begränsad av myndighetens tillsynsuppdrag. FI bedömer dock att myndigheten har ingående och för ändamålet användbar kunskap om företagen genom sin finansiella tillsyn. Till exempel utövar FI tillsyn över de finansiella företagens kontinuitetshantering enligt 5 kap. 15–23 §§ Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd (FFFS 2014:4) om hantering av operativa risker. FI har också tillsyn över säkerhetsskyddsregelverket och därigenom information som bör vara central för framtagandet av företagsspecifika planer.

FI instämmer i utredningens förslag när det gäller *övningar*, att det inte finns anledning för krishanteringsfunktionen eller den ansvariga myndigheten att själv ordna större krisövningar om andra aktörer också gör det (s. 73). Givet att övningar uteslutande måste betraktas som krisförberedande verksamhet ifrågasätter FI att funktionen ska bedriva övningsverksamhet överhuvudtaget, då det skulle riskera att komma i konflikt med FI:s uppdrag som

sektorsansvarig myndighet och ansvarig tillsynsmyndighet för Dora-förordningen⁸.

3.6 Betydelsen av FI:s löpande tillsyn och tillsynsdialog vid kris

Alla aktörer under FI:s tillsyn är föremål för en löpande tillsyn. Den löpande tillsynen omfattar alla delar av FI:s uppdrag och är till viss del händelsestyrd. En viktig del i den löpande tillsynen är tillsynsdialog. Den består av de kontakter som FI har med företag och andra aktörer, och ger myndigheten särskild information om utvecklingen av risker och förändringar.⁹ Dialogen bedrivs i form av täta kontakter mellan institutsansvariga på FI och utpekade motparter på instituten. Den kommunikationskanal som dialogen mellan FI och instituten utgör har också tjänat som en samlad kanal för återkoppling mellan instituten och andra berörda myndigheter.¹⁰

Den löpande tillsynen och tillsynsdialogen är viktiga delar i FI:s arbete med att skapa lägesbilder, både i normalläge och vid kriser av olika allvarsgrad. De löpande och långvariga kontakterna möjliggör också för FI att ha specifika kunskaper om de enskilda instituten, vilket är till stor nytta i en kris.

Eftersom krishanteringsfunktionens arbetssätt föreslås regleras närmare i en instruktion (s. 86 och 121) är det svårt att avgöra exakt hur och i vilken utsträckning FI kommer vara delaktig i funktionens arbete och dialogen med företagen. FI noterar att inlån av personal skulle kunna bli aktuellt (s. 98 f.). FI har mot denna bakgrund följande övergripande synpunkter, att beakta i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

FI anser att dialogen som myndigheten för med instituten är av stor betydelse för arbetet med att både förebygga och hantera kriser. För att samverkan med instituten ska fungera så effektivt som möjligt i en kris ser FI ett värde i att personal från FI – med sin institutsspecifika kunskap – deltar aktivt i arbetet gentemot företagen inom ramen för krishanteringsfunktionen. Det framstår som en naturlig ordning i och med att FI, som

⁸ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2022/2554 av den 14 december 2022 om digital operativ motståndskraft för finanssektorn och om ändring av förordningarna (EG) nr 1060/2009, (EU) nr 648/2012, (EU) nr 600/2014, (EU) nr 909/2014 och (EU) 2016/1011.

⁹ FI, Tillsynsstrategi (FI dnr 22-24464) s. 10.

¹⁰ Ett undantag är den kommunikation som Riksbanken har med de företag som är deltagare i RIX-systemet.

utredningen noterar (s. 82), kan komma att vara den första mottagaren av information som föranleder att funktionen aktiveras, till exempel i form av incidentrapportering. Även den periodiska rapportering som FI tar emot från institut som står under tillsyn som det inte bedrivs tillsynsdialog med kan ge information som är relevant i en kris.

FI ser stora tids- och effektivitetsvinster i att FI är med och driver den fortsatta dialogen även under en kris, snarare än att dialogen helt lämnas över till funktionen och Riksbanken. En sådan roll för FI skulle också underlätta för myndigheten att utföra sina uppgifter vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. När Dora-förordningen börjar tillämpas i januari 2025 kommer FI genom sin tillsyn att få tillgång till ytterligare information som kan vara användbar i krishantering.

Det är också viktigt att det är tydligt för instituten till vem de ska höra av sig när en kris inträffat eller är på väg att inträffa. I det senare fallet framstår FI:s löpande dialog som central för att identifiera situationer som *riskerar att leda till* en allvarlig driftstörning (jfr föreslagna 5 kap. 5 a § första stycket riksbankslagen). Att FI får en aktiv roll i funktionens krishantering vore också i linje med ansvarsprincipen (att den som har ansvar för en verksamhet under normala förhållanden ska ha det också under en krissituation) och likhetsprincipen (att verksamheten under en kris ska fungera på liknande sätt som vid normala förhållanden – så långt det är möjligt).

3.7 Andra viktiga samhällsfunktioner än betalningsförmedling

Utredningen fäster – i enlighet med sin uppdragsbeskrivning och på goda grunder – stor vikt vid upprätthållandet av betalningssystemet och därigenom värmandet av den finansiella stabiliteten (s. 78). FI delar uppfattningen att betalningssystemet och den viktiga samhällsfunktionen betalningsförmedling är av särskild betydelse.

FI anser dock att det är viktigt att de prioriteringar som krishanteringsfunktionen gör mellan viktiga samhällsfunktioner sker förutsättningslöst och inte begränsas av Riksbankens uppdrag och utgångspunkter. Här bör klarläggas om Riksbankens särskilt angivna ansvar i 5 kap. 1 § riksbankslagen för att allmänheten ska kunna göra betalningar innebär någon begränsning i uppdraget som ansvarig för funktionen.

4 Konsekvenser för Finansinspektionen

FI delar inte utredningens bedömning att förslagen inte kommer medföra ökade kostnader för Finansinspektionen (s. 115). Att krishanteringsfunktionens arbete i stora delar ska regleras genom en instruktion gör det svårt att bedöma den exakta omfattningen av FI:s deltagande. FI kan dock konstatera att utredningen förutser att FI:s personal kommer att involveras på olika sätt: dels genom inlån av medarbetare utan dröjsmål (s. 98 f.), dels genom utpekade befattningshavare som med kort varsel kan delta i funktionens arbete (s. 69). Som utredningen uppmärksammar kan FI även behöva beakta medarbetares eventuella krigsplacering (s. 99). För att säkerställa att FI ska ha möjlighet att delta i funktionen finns det behov av viss redundans. FI måste också beakta de krav på tillgänglighet och skyndsamhet som förslagen innebär för FI:s personal.

Sammanfattningsvis ser FI att utredningens förslag kommer att ha konsekvenser för FI:s personalbehov och därmed medföra ökade kostnader. Det går dock inte att endast baserat på utredningens förslag uppskatta den närmare omfattningen av dessa ökade kostnader. FI bedömer att kostnaderna inte är försumbara, jämfört med befintlig personal och budgetramar. Kostnaderna är dels av engångskaraktär för att bygga upp ett samband med funktionen, utbilda personal och sätta rutiner, dels löpande för att bibehålla och utveckla såväl kompetens som rutiner för när funktionen aktiveras.

FI utgår ifrån att myndigheten inte kommer att behöva införskaffa några tekniska system avseende kommunikation i tal, text och fil, utan att dessa tillhandahålls av krishanteringsfunktionen (s. 98). Om funktionens deltagare själva förväntas införskaffa några nya kommunikationslösningar för att kommunicera med funktionen, beroende på vad funktionen väljer att använda, måste det förtydligas i det fortsatta lagstiftningsarbetet och konsekvenserna av det bedömas.

Utredningen beaktar möjligheten att information om säkerhetskänslig verksamhet kan förekomma i krishanteringsfunktionens arbete (s. 91) och förutser ett möjligt behov av säkerhetsprövning för inlånad personal (s. 99). FI konstaterar att utredningen inte närmare beskriver hur omfattningen och behovet av säkerhetsskydd i funktionens verksamhet kan förväntas se ut, och vilka kostnader och konsekvenser det kan medföra. FI ser det som

möjligt att funktionen, för att fullgöra sina uppgifter, kan behöva ta del av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter från FI. Förutsättningarna för sådan informationsdelning, till exempel om uppgifterna kommer från en tredje part, måste undersökas närmare för att klargöra att och hur det kan ske.

5 Tystnadsplikt och sekretess

I tillägg till de sekretessbestämmelser och -grunder som utredningen framhåller som relevanta i de deltagande myndigheternas verksamhet (s. 101 f.) anser FI att det finns skäl att också beakta 18 kap. 8 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) (OSL). FI kan inte utesluta att det inom ramen för krishanteringsfunktionen skulle kunna bli aktuellt att till Riksbanken lämna *uppgifter som lämnar eller kan bidra till upplysning om säkerhets- eller bevakningsåtgärd* som avses i bestämmelsen; snarast någon av punkterna 1–3. Den föreslagna ändrade bestämmelsen om tystnadsplikt i 5 kap. 6 § första stycket riksbankslagen bör ta hänsyn till detta.

Eftersom krishanteringsfunktionen är tänkt att hantera även situationer som inte är fredstida krissituationer, bör det i det fortsatta lagstiftningsarbetet övervägas om den föreslagna formuleringen i 5 kap. 6 § första stycket riksbankslagen – *förebygga eller hantera fredstida krissituationer* – är tillräcklig för att täcka den information som kan förekomma i funktionens arbete.

I det fortsatta lagstiftningsarbetet bör även förutsättningarna och formerna för informationsdelning med Regeringskansliet och dess medarbetare som deltar som observatörer (s. 81) beaktas, i syfte att säkerställa att uppgifter som eventuellt lämnas från de ingående myndigheterna och företagen skyddas av sekretess. Det bör till exempel klargöras om Regeringskansliet som myndighet ska anses ingå i funktionen, med konsekvensen att den föreslagna sekretessbestämmelsen i 31 kap. 1 a § OSL blir tillämplig på uppgifter som eventuellt kommer Regeringskansliets medarbetare till del.

6 Informationsplikt

FI välkomnar utredningens förslag om en utvidgad informationsplikt för Riksbanken (föreslagna 5 kap. 7 § första stycket riksbankslagen) innebärande att Riksbanken ska hålla FI underrättad om viktigare frågor under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap (s. 106 f.). Förslaget ligger i linje med vad FI tidigare framfört om att Riksbanken bör bli skyldig

att samråda med eller informera FI.¹¹ Vad FI anför här om informationsplikt gäller utöver den specifika informationsskyldighet för funktionen som FI föreslår i avsnitt 3.3 ovan.

Som utredningen noterar har FI enligt 13 § förordningen (2023:910) med instruktion för Finansinspektionen en skyldighet att *samverka* med Riksbanken *i sådana frågor som rör* fredstida krissituationer och höjd beredskap som avses i beredskapsförordningen. Riksbankens informationsplikt är, även i utredningens förslag, begränsad till att gälla *under* fredstida krissituationer och *vid* höjd beredskap.

Med hänsyn till att det ansvar Riksbanken föreslås få genom krishanteringsfunktionen kommer ligga mycket nära sådana frågor som rör fredstida krissituationer och även höjd beredskap, anser FI att Riksbanken bör ha en skyldighet att samverka motsvarande den FI har enligt sin instruktion. För att FI ska få relevant information, i rätt tid, bör informationsplikten för Riksbanken åtminstone avse situationer både *inför* och *under/vid* fredstida krissituationer och höjd beredskap. En sådan systematik följer också den som används i beredskapsförordningen.

Att det som utredningen framhåller i första hand bör vara upp till Riksbanken att bedöma när information behöver ges (s. 107), framstår som logiskt. FI får dock erinra om vad Betalningsutredningen anför i detta sammanhang.¹² Genom att Riksbanken samråder med och informerar FI ges FI bättre förutsättningar att få en samlad lägesbild som bland annat kan utgöra ett viktigt underlag för beslut som fattas av andra berörda myndigheter eller av regeringen. Bestämmelser om informationsplikt ska vara tillräckligt tydliga för att säkerställa effektiv krishantering.

¹¹ Se FI, Regeringsuppdrag om åtgärdsförslag inom det civila försvaret inför nästa försvarspolitiska inriktningsproposition av den 7 mars 2024 (FI dnr 24-2145) s. 6 f.

¹² SOU 2023:16 Staten och betalningarna s. 570.

FINANSINSPEKTIONEN

Daniel Barr
Generaldirektör

Sebastian Fichtel
Senior jurist

I detta ärende har generaldirektören Daniel Barr beslutat. Seniors juristen Sebastian Fichtel har varit föredragande.

Kopia till anna.stenberg@regeringskansliet.se