

Finansdepartementet

Fi2024/00185

Yttrande

Stockholm 2024-05-21

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

Svensk Försäkring uppskattar möjligheten att yttra sig över promemorian En ny funktion för krishantering vid allvarliga driftstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur.

Sammanfattning

Svensk Försäkring avstyrker att utredningens förslag genomförs eftersom det skulle leda till oklara ansvarsförhållanden mellan Riksbanken och Finansinspektionen vad avser krishantering inom den finansiella sektorn.

Ansvar för krishantering behöver utgå från befintlig reglering

Finansinspektionen är sektoransvarig myndighet för beredskapssektorn finansiella tjänster. Enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) ansvarar en sektorsansvarig myndighet för att "leda arbetet med att samordna åtgärder i händelse av en fredstida krissituation eller höjd beredskap"¹. Utredningen menar att förslaget till krishanteringsfunktion i Riksbankens regi "...innebär inte att något ansvar eller några befogenheter tas från de myndigheter eller företag som ingår i funktionen".² Svensk Försäkring delar inte denna uppfattning och konstaterar att utredningen inte har analyserat hur den föreslagna funktionens ansvar och uppgifter förhåller sig till det uppdrag som Finansinspektionen har enligt beredskapsförordningen. Detta utgör en allvarlig brist i det underlag som utredningen presenterat.

Flera av de uppgifter som tillskrivs den föreslagna krishanterande funktionen utförs redan av Finansinspektionen eller ska utföras av Finansinspektionen utifrån beredskapsförordningens lydelse. Svensk Försäkring menar därför att det uppenbart riskerar att uppstå oklarheter i ansvarsförhållanden mellan

¹ Förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap, 24§

² En ny funktion för krishantering vid allvarliga driftstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur, sid 74

Finansinspektionen och Riksbanken om den krishanterande funktionen genomförs i enlighet med utredningens förslag. Om förslaget genomförs är det sannolikt att det skulle leda till brister i den samordning som är nödvändig mellan berörda aktörer i händelse av en allvarlig störning. Det medför också en risk att Finansinspektionen inte tillför nödvändiga resurser och bygger den förmåga som åvilar en sektoransvarig myndighet när det gäller det krishanterande uppdraget. Det är också vår uppfattning att utifrån beredskapssystemets struktur och funktion är det inte lämpligt att överlåta en del av detta ansvar på en myndighet som inte lyder under regeringen.

Riksbanken har utifrån sitt avgränsade och specifika beredskapsansvar på betalningsområdet byggt upp en struktur för en krishanterande funktion och definierat vilka centrala aktörer som ingår i denna. Denna struktur tillämpas från februari i år om en allvarlig störning skulle uppstå i betalningssystemet. Det föreligger enligt vår uppfattning inget hinder för Riksbanken respektive Finansinspektionen att samordna sina respektive uppdrag när det gäller krishantering där så är lämpligt, till exempel inom betalningsområdet. Detta kan också ske utan krav på författningsändringar och utan att en myndighet ensam pekas ut som ansvarig. Det finns ett flertal exempel på samordning mellan myndigheter inom beredskapsområdet som fungerar väl och som övas regelbundet, även vad avser finansiell krishantering. Riksbanken och Finansinspektionen har dessutom redan överenskommelser om informationsutbyte på beredskapsområdet och kan utveckla detta för att skapa en effektiv samordning och förmåga till operativ krishantering vid allvarliga störningar i den digitala finansiella infrastrukturen.

Både beredskapsförordningen och riksbankslagen är relativt nya regleringar av respektive myndigheters ansvar på beredskapsområdet och har varit i kraft mindre än 2 år. Även om införandet av dessa regleringar innebär en utveckling av beredskapsarbetet inom den finansiella sektorn, är det viktigt att framhålla att förmågan att möta och hantera kriser byggs över tid. Det är därför ännu allt för tidigt att utvärdera effekten och om det finns behov av kompletterande reglering. Vidare kan konstateras att de behov av samordning mellan myndigheterna på det finansiella området som utredningen refererar till i stor utsträckning kan hänföras till tiden innan de nuvarande regleringarna infördes.

En avsikt med beredskapsförordningen är att med beaktande av ansvarsprincipen skapa en helhet när det gäller myndigheters beredskapsansvar, där både det krisförberedande arbetet respektive den krishanterande funktionen omfattas. Det är av flera skäl olämpligt att skilja på dessa uppgifter då de är nära sammanlänkande, inte minst för att analysen av risker och sårbarheter och den sammanhängande prioriteringen och genomförandet av åtgärder syftar till att både hantera identifierade risker och att bygga en robust krishanteringsförmåga.

Förutsättningar för att utveckla krishanteringsförmåga

Utredning framför att Riksbanken är bäst lämpad att ansvara för den föreslagna krishanteringsfunktionen utifrån de operativa uppdrag som banken ansvarar för, där det bland annat finns en samverkansstruktur för krishantering med berörda företag inom betalningsområdet. Utredningen framför vidare att Finansinspektionen

är mindre lämpad då myndighetens huvudsakliga verksamhet består av uppdraget att bedriva tillsyn. Utredningen menar bland annat att det är svårt att kombinera tillsynsuppdraget med ett samordningsuppdrag i händelse av en kris. Svensk Försäkring delar inte denna bedömning och menar att det inte går att bortse från att Finansinspektionen redan har detta kombinerade ansvar. Även Riksbanken har ett övervakningsansvar gentemot de företag som ingår i dess krishanteringsfunktion. Det finns flera sektoransvariga myndigheter inom beredskapssystemet som har ett tillsynsansvar inom sitt område. Varje sektoransvarig myndighet förväntas upprätta en struktur med nödvändiga rutiner och förmåga för att samverka med berörda aktörer både inför och vid störningar i den samhällsviktiga verksamhet som omfattas alldeles oavsett myndigheten har ett tillsynsansvar eller inte.

Det finns vidare ett flertal förhållanden som innebär att Finansinspektionen både utifrån sitt tillsynsansvar och utifrån sitt beredskapsansvar har goda möjligheter att utveckla en operativ krishanteringsförmåga:

Finansinspektionen sammanställer löpande uppgifter om incidenter, risker och sårbarheter genom rapportering från aktörer som omfattas av tillsyn eller deltar i beredskapsarbetet på annat sätt. Från och med januari 2025 kommer vidare samtliga finansiella företag som omfattas av förordningen om digital operativ motståndskraft för finanssektorn (DORA-förordningen) att rapportera incidenter som påverkar den finansiella infrastrukturen till Finansinspektionen. Detta ansvar kan inte begränsas till att enbart vara mottagare av incidentrapporter utan även att använda informationen för att kunna agera med berörda aktörer inom krisberedskapssystemet i syfte att hantera en krishändelse.

Den information som sammanställs genom rapporteringen av incidenter tillsammans med de analyser som utförs av samhällsviktig finansiell verksamhet innebär att Finansinspektionen har goda förutsättningar att identifiera operativa risker i den finansiella infrastrukturen som helhet, och därmed har kunskap om hur den krishanterande förmågan kan och bör utvecklas. Vidare har utredningen En modell för svensk försörjningsberedskap (SOU 2023:50) föreslagit att Finansinspektionens uppgifter inom beredskapsområdet ska utökas när det gäller att utföra behovs- och försörjningsanalyser inom beredskapssektorn finansiella tjänster. Finansinspektionen och Riksbanken har vidare ett löpande informationsutbyte om risker inom betalningsområdet och kan därmed använda denna kunskap för att utveckla samverkan gemensamt

Finansinspektionen är dessutom sedan januari 2024 den myndighet som samordnar den finansiella sektorns privat-offentliga samverkan (FSPOS). En av FSPOS viktigare uppgifter är att genomföra beredskapsövningar för aktörer i den finansiella sektorn. Ett syfte med dessa övningar är att utveckla samverkansformer som kan användas vid störningar i den finansiella infrastrukturen. Genom FSPOS verksamhet utvecklar Finansinspektionen därmed sin erfarenhet av operativ krishantering i samverkan med övriga ingående myndigheter och de privata aktörer som tillhandhåller finansiella tjänster.

Deltagande i krishantering och försäkringssektorns betydelse

Företag och organisationer som tillhandahåller samhällsviktiga finansiella tjänster behöver en tydlig kontaktyta gentemot den sektoransvariga myndigheten i händelse av en allvarlig störning i den digitala infrastruktur som är nödvändig för att tillhandahålla tjänsterna. Det är angeläget att en sådan kontaktyta upprättas och att berörda företag i samarbete med branschorganisationer omfattas av rutiner för samverkan. Svensk försäkring konstaterar, i likhet med utredningen, att det kan förekomma olika nivåer på samverkan där vissa företag och organisationer utgör en kärna av aktörer som behöver vara övade i större utsträckning och omfattas av en mer utvecklad krissamverkan. Branschorganisationer kan med fördel samordna arbetet med krishantering gentemot respektive delsektor.

Försäkringssektorn tillhandahåller ett flertal samhällsviktiga tjänster inom beredskapsområdet finansiella tjänster. En slutsats från Finansinspektionens egen analys är att bland annat utbetalning av pensioner samt vissa sak- och ansvarsförsäkringar utgör samhällsviktiga tjänster.³ En större störning till exempel orsakad av ett cyberangrepp mot samhällsviktiga försäkringstjänster eller en störning i den underliggande infrastruktur som är nödvändig för att tillhandahålla dessa tjänster, skulle potentiellt kunna leda till mycket negativa samhällskonsekvenser. Det är därför angeläget att försäkringssektorn omfattas av en i förväg etablerad struktur för krissamverkan med den sektoransvariga myndigheten.

Utredningen har initialt inte föreslagit att försäkringsföretag eller tjänstepensionsföretag ska ingå i den föreslagna krishanteringsfunktionen, men att deltagarkretsen ska kunna utvidgas enligt beslut av Riksbanken. Vi anser emellertid, i det fall funktionen införs, att det är olämpligt att Riksbanken är den myndighet som fattar detta beslut, även i det fall det omfattas av samråd med Finansinspektionen. Eftersom det är Finansinspektionen som är den sektoransvariga myndigheten som har ansvar för att samverka med privata aktörer i händelse av en allvarlig störning enligt beredskapsförordningen, så är det samma myndighet som bör äga ett beslut om vilka aktörer som bör omfattas av en krishanterande funktion. Vi noterar även att det är Finansinspektionen som enligt DORA-förordningen är den myndighet som ska fatta beslut om vilka företag som omfattas av avancerande tester av den digitala motståndskraften.

Samverkan behöver utvecklas för att möta framtida behov

Den finansiella sektorns arbete med beredskap och krishantering är under utveckling. Vi har ännu inte fullt ut sett effekten av de åtgärder som följer av den relativt nya reglering som nu tillämpas på beredskapsområdet inom den finansiella sektorn. Vidare pågår en utveckling av arbetet med höjd beredskap, där det föreslås en ny struktur inom försörjningsberedskapen som också kommer att påverka den finansiella sektorn. De strukturer och funktioner för krishantering som myndigheterna etablerar behöver vara samordnade och i linje med existerande och kommande regler på beredskapsområdet. Den finansiella infrastrukturen är komplex och präglas av många utförare och beroenden. Det krävs därför att de myndigheter som delar beredskapsansvaret inom sektorn tillför nödvändiga resurser och bygger en operativ krishanteringsförmåga med en effektiv samordning

³ Samhällsviktiga finansiella tjänster, FI dnr 23-12781

för att möta framtida utmaningar. Krissamverkan behöver omfatta samtliga aktörer som bedriver samhällsviktig finansiell verksamhet, även viktiga aktörer inom försäkringsområdet. Det är Svensk Försäkrings uppfattning att utredningens förslag avseende en krishanterande funktion är alltför snävt för att möta detta behov. Vi efterfrågar att både Riksbanken och Finansinspektionen utvecklar sina respektive uppdrag vad avser krishantering vid störningar i den finansiella infrastrukturen och möter behovet av samordning genom en effektiv myndighetssamverkan. Ett resultat av detta bör vara att skapa kontaktytor gentemot ansvariga myndigheter för alla aktörer som bedriver samhällsviktig finansiell verksamhet, med tydliga och övade rutiner för informationsutbyte, lägesbilder och kriskommunikation som kan fungera både vid fredstida kriser och höjd beredskap. Det är vidare vår uppfattning att detta arbete bör växlas upp omgående och att det kan genomföras utan krav på ändringar i de författningar som för närvarande tillämpas på beredskapsområdet.

Svensk Försäkring

Mats Galvenius

Pär Karlsson