

Finansdepartementet

Fi2025/01510

Yttrande

Stockholm 2025-09-30

En ny funktion för operativ krishantering i den finansiella sektorn (utkast till lagrådsremiss)

Svensk Försäkring uppskattar möjligheten att yttra sig över rubricerat utkast till lagrådsremiss (utkastet).

Sammanfattning

Utkastet föreslår att endast företag som står under Riksbankens övervakning samt företag som omfattas av samverkan enligt riksbankslagen 5 kapitel ska ingå i den nya krishanteringsfunktionen. Svensk Försäkring anser att detta är en alltför snäv avgränsning av deltagande företag eftersom ett flertal samhällsviktiga finansiella verksamheter då lämnas utanför denna form av krissamverkan.

Syftet med att införa en ny krishanteringsfunktion är att uppnå en ökad förmåga att hantera vissa krishändelser i den finansiella infrastrukturen. Riksbanken har redan en etablerad krishanteringsfunktion utifrån riksbankslagen 5 kapitel. Denna omfattar, med något enstaka undantag, samma företag som i utkastet föreslås ingå i den nya krishanteringsfunktionen. Det betyder i praktiken att förslaget, om det genomförs, skulle leda till en mycket begränsad förmågehöjning jämfört med dagens situation.

Även om förslaget genomförs så kommer det att kvarstå oklarheter kring hur kriser ska koordineras och hanteras vid störningar i andra samhällsviktiga finansiella verksamheter som inte omfattas av den föreslagna funktionen. Svensk Försäkring vill understryka att Finansinspektionen som sektorsansvarig myndighet enligt beredskapsförordningen har ett ansvar för att säkerställa att det finns etablerade samverkansformer som fungerar för störningar i samhällsviktig finansiell verksamhet i det fall denna inte omfattas av den föreslagna nya krishanteringsfunktionen

Svensk Försäkring vidhåller att en förmågehöjning kan genomföras utifrån befintliga författningar och en utveckling av existerande samverkansformer. Alternativt bör förslaget återremitteras för att utreda möjligheten att möta behovet av en bredare krissamordning inom beredskapssektorn finansiella tjänster.

Förslaget möter inte behovet av en ökad krishanteringsförmåga

I utkastet konstateras att det finns ett behov av en bättre operativ krishantering i det finansiella systemet, vilket även flertalet remissinstanser har framfört i yttranden över promemorian *En ny funktion för krishantering vid allvarliga driftstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur*¹. I motiven framförs att de grundfunktioner som det finansiella systemet tillhandahåller i form av betalningsförmedling, omvandling av sparande till finansiering samt riskhantering, måste kunna upprätthållas i en krissituation. I utkastet framgår även att operativ krishantering kan bli aktuellt även för andra finansiella tjänster än betalningar och att om krishanteringsfunktionen ska vara ändamålsenlig behöver andra företag, som tillhandahåller samhällsviktiga finansiella tjänster, kunna ingå. Svensk Försäkring menar att förslaget inte möter detta behov då det i praktiken begränsas till de företag som omfattas av Riksbanken beredskapsansvar enligt riksbankslagen 5 kapitel, alternativt står under Riksbankens övervakning. De företag som omfattas enligt riksbankslagen 5 kapitel 4 § bedriver redan en krissamverkan som svarar mot det behov som finns vad avser centrala betalningstjänster. Ambitionen med förslaget är att motverka allvarliga störningar i det finansiella systemet. Detta uppnås bara delvis eftersom flera delar av det finansiella systemet inte omfattas.

Försäkringssektorns betydelse inom beredskapssektorn finansiella tjänster

Försäkringssektorn tillhandahåller ett flertal samhällsviktiga tjänster inom beredskapssektorn finansiella tjänster som är mycket viktiga för människors grundläggande försörjning samt individers och företags riskhantering. En slutsats från en analys utförd av Finansinspektionen är att bland annat utbetalning av pensioner samt tillhandahållande av vissa sak- och ansvarsförsäkringar utgör samhällsviktiga tjänster.² En större störning till exempel orsakad av ett cyberangrepp mot samhällsviktiga försäkringstjänster eller en störning i den underläggande infrastruktur som är nödvändig för att tillhandahålla dessa tjänster, skulle kunna leda till mycket negativa samhällskonsekvenser. Det är därför angeläget att försäkringssektorn omfattas av en i förväg etablerad struktur för krissamverkan.

Detta behov bör i första hand tillgodoses genom att den sektorsansvariga myndigheten ansvarar för en samverkansform som svarar mot behovet. Det är också till den sektorsansvariga myndigheten, dvs Finansinspektionen, som företag under tillsyn rapporterar händelser enligt DORA-förordningen.

Oklarheter kring organisation, ansvar och samverkansformer

Av utkastet framgår att krishanteringsfunktionen föreslås komplettera den ledningsfunktion som Riksbanken har upprättat. Samtidigt framgår av utkastet att den nya funktionen organisatoriskt ska bedrivas som en separat verksamhet

¹ Fi2024/00185

² Samhällsviktiga finansiella tjänster, FI dnr 23-12781

utanför myndigheten. För att undvika parallella strukturer så krävs det i praktiken en förflyttning av den befintliga krishanteringsfunktionen (som upprättats utifrån riksbankslagen 5 kapitel) så att denna placeras utanför Riksbanken. Den nya funktionen utgör enligt förslaget inte heller en ny myndighet och saknar eget beslutsmandat, dvs Riksbanken respektive Finansinspektionen är de myndigheter som fortsatt har beslutsmandat inom beredskapsområdet utifrån riksbankslagen respektive beredskapsförordningen. Vissa av företagens skyldigheter att samverka vid krishändelser kommer fortsättningsvis att framgå av Riksbankens föreskrifter och vilka företag som omfattas kan över tid komma att förändras.

Informationshanteringen i samband med en kris är ofta av känslig karaktär. Om funktionen placeras utanför myndigheterna uppstår frågor kring ansvar, inflytande och ägarskap till verktyg och plattformar som används för larmning, informationsinhämtning, lägesbilder med mera. Dessa frågor är inte belysta i utkastet. Sammanfattningsvis anser Svensk Försäkring att dessa förhållanden skapar en komplex situation avseende ansvar för frågor som kan uppstå och behöver hanteras både inom den föreslagna krishanteringsfunktionen och utanför densamma.

I det fall en krishanteringsfunktion ingår i en myndighets egen verksamhet är det logiskt att myndigheten fattar beslut om vilka företag eller organisationer som omfattas eller påverkas av dess verksamhet. Så är inte fallet med den nya krishanteringsfunktionen som organisatoriskt föreslås vara en fristående verksamhet utanför Riksbanken och Finansinspektionen. Svensk Försäkring anser att Finansinspektionen utifrån sektorsansvaret bör ha ett inflytande över beslut som påverkar de företag som ingår i beredskapssektorn för finansiella tjänster, inte minst när det gäller vilka företag och verksamheter som ska omfattas av en funktion för krissamordning inom beredskapssektorn. Det framstår därför som olämpligt att Riksbanken ensam fattar beslut om vilka företag som ska omfattas av en krishanteringsfunktion som kommer att ha en central betydelse för beredskapssektorn. Även om Riksbanken får i uppdrag att leda funktionen, vilket inte Svensk Försäkring motsätter sig, bör även Finansinspektionen medverka i beslut som berör företag som ingår i beredskapssektorn för finansiella tjänster. Finansinspektionen kan inte heller anses fullgöra sin uppgift enligt beredskapsförordningen att "inom sin beredskapssektor leda arbetet med att samordna åtgärder *inför och vid* fredstida krissituationer och höjd beredskap" genom att delta i en krishanteringsfunktion, om inte myndigheten har rådighet över vilka företag och verksamheter som omfattas.

I det svenska beredskapssystemet är det främst sektorsansvariga myndigheter som har i uppgift att ingå i krissamverkan med andra myndigheter under regeringen i kriser som berör flera beredskapssektorer. Riksbanken har inte motsvarande skyldighet att samverka med övriga myndigheter. Även detta förhållande talar för att Finansinspektionen bör ha ett större inflytande över vilka företag som kan delta i krissamverkan genom en funktion för operativ krishantering i den finansiella sektorn.

Deltagande av andra organisationer är positivt men behöver tydliggöras och även omfatta krisförberedande åtgärder

Enligt utkastet ska andra aktörer kunna bjudas in till deltagande i krishanteringsfunktionen om dessa kan bidra med resurser och kunskap som är av betydelse i en krissituation. Bland annat ska branschorganisationer kunna bjudas in. Svensk Försäkring är positiv till förslaget eftersom branschorganisationerna i många fall utför en viktig uppgift i samband med krishändelser såsom att samordna lägesbilder och kriskommunikation för respektive delsektor. Svensk Försäkring vill dock understryka att krishanteringsförmåga i första hand uppnås genom aktiv medverkan i krisförberedelser och övningar av krissamverkan.

Branschorganisationer bör därför även bjudas in att delta i visst krisförberedande arbete till exempel gällande krishanteringsåtgärder, planeringsföresättningar och övningar. De aktörer som bedöms relevanta att bjudas in och delta bör få information om hur dessa förväntas bidra med resurser och kunskap i samband med en krishändelse.

Utöver vad vi framför enligt ovan anser vi att det för övrigt är oklart vilka andra aktörer som kan bjudas in, inte minst vid störningar i andra samhällsviktiga finansiella tjänster än de som utförs av de företag som uttalat ingår i funktionen. Det är önskvärt att det tydliggörs om avsikten är att även andra finansiella verksamhetsutövare som drabbas av en störning, till exempel inom försäkrings- och tjänstepensionsområdet, kan bjudas in. Om så är fallet och störningar drabbar andra företag så bör även Finansinspektionen ha möjlighet att bjuda in dessa.

Övriga synpunkter

Av remissvaren till *En ny funktion för krishantering vid allvarliga driftstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur* framkom att gränsdragningen vad gäller ansvaret för krisförberedande åtgärder respektive krishanterande åtgärder var oklar. Svensk Försäkring anser alltså att beskrivningen i utkastet av ansvarsfördelningen för dessa uppgifter är problematisk ur ett förmågeperspektiv. Dessa uppgifter är nära sammanlänkade, 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. En ny krishanteringsfunktion bör därför ha en tydligare koppling till beredskapssektorn finansiella tjänster och den sektorsansvariga myndigheten.

Vi kan även notera att ett flertal beredskapsmyndigheter för närvarande genomför ett omfattande arbete för att bygga upp en försörjningsberedskap för samhällsviktig verksamhet som också omfattar finansiella tjänster. Arbetet kommer med säkerhet leda till nya former av samverkan i sektorn med krav på ökad krisberedskap. Vidare har Finansinspektionen meddelat att de avser att identifiera företag som har en särskild betydelse för totalförsvaret. Om inte företag som bedriver sådan verksamhet omfattas av en central krishanteringsfunktion i sektorn så innebär det en allvarlig förmågebrist. Svensk Försäkring konstaterar att dessa förhållanden inte har belysts i utkastet.

I utkastet föreslås att deltagande av företag i krishanteringsfunktionen ska bygga på frivillighet om det inte är företag som enligt riksbankslagen kapitel 5 har särskild betydelse för att genomföra betalningar. Svensk Försäkring är positiv till en sådan ordning då detta underlättar deltagande av fler aktörer och en ökad möjlighet till anpassning utifrån krissituationen.

Svensk Försäkring är positiv till ett starkare skydd av de uppgifter som hanteras inom ramen för funktionens krishantering men har i övrigt inga synpunkter på förslagen till ändringar i offentlighets- och sekretesslagen eller föreslagen om uppgiftsskyldighet för aktörer som deltar i krishanteringsfunktionen.

Svensk Försäkring framförde i remissvar till promemorian *En ny funktion för krishantering vid allvarliga driftstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur*³ att både beredskapsförordningen och riksbankslagen är relativt nya regleringar av respektive myndigheters ansvar på beredskapsområdet samt att förmågan att möta och hantera kriser är ett kontinuerligt och långsiktigt arbete. Svensk Försäkring vidhåller att en förmågehöjning kan genomföras utifrån befintliga författningar och en utveckling av existerande samverkansformer. Alternativt bör förslaget återremitteras för att utreda möjligheten att möta behovet av en bredare krissamordning inom beredskapssektorn finansiella tjänster. Om en krishanteringsfunktion genomförs enligt utkastet kommer det att få en mycket begränsad effekt på krishanteringsförmågan i den finansiella sektorn samt leda till vissa oklarheter beträffande organisation och samverkansformer.

Ambitionsnivån behöver höjas för en utvecklad krishanteringsförmåga i den finansiella sektorn. Svensk Försäkring kan konstatera, trots att beredskapsförordningen har tillämpats sedan oktober 2022, att det fortfarande saknas en strukturerad krissamverkan utifrån sektorsansvaret som även omfattar försäkringsbranschen. Det innebär att beredskapen är bristfällig i en tid präglad av ett allvarligt omvärldsläge och en mer komplex hotbild mot finansiella tjänster.

Svensk Försäkring

Mats Galvenius

Pär Karlsson

³ <https://www.svenskforsakring.se/globalassets/remissvar/2024/41.-en-ny-funktion-for-krishantering-vid-allvarliga-driftstorningar-i-den-finansiella-sektorns-infrastruktur.pdf/>