

2021-06-08

R E M I S S V A R



Justitiedepartementet
ju.remissvar@regeringskansliet.se

FI dnr 21-6436
Ert dnr Ju2021/00971

Finansinspektionen
Box 7821
SE-103 97 Stockholm
[Brunnsgatan 3]
Tel +46 8 408 980 00
Fax +46 8 24 13 35
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) tillstyrker huvuddragen i förslagen i det slutbetänkande som Utredningen om civilt försvar överlämnat. FI ser dock behov av förtydliganden och krav på samverkan och samråd mellan Riksbanken och FI, mot bakgrund av Riksbankens ställning som myndighet under riksdagen samt Riksbankskommitténs förslag till ny riksbankslag (SOU 2019:46). I remissvaret tar FI även upp andra synpunkter på utredningens betänkande. Utgångspunkten för remissvaret är de av utredningens förslag som mer direkt berör FI och dess ansvarsområden.

Inrättande av beredkapssektorer och beredkapsområden

FI är i dag bevakningsansvarig myndighet inom samverkansområdet ekonomisk säkerhet. Utredningen föreslår i sitt betänkande att samverkansområdena ska avvecklas och ersättas av beredkapssektorer och beredkapsområden. Utredningen konstaterar att de nuvarande samverkansområdena är för breda och omfattar så diversifierade verksamheter att det är svårt att hitta en gemensam bas för arbetet (s. 25). Dessutom saknas i dag en utpekad ansvarig myndighet för att hålla ihop arbetet inom området. FI delar denna bild och instämmer med utredningen att det finns goda skäl att se över och förändra den nuvarande ordningen.

Beredkapssektorn Finansiella tjänster

Utredningen föreslår att inrätta beredkapssektorn Finansiella tjänster. Det finansiella systemets grundläggande funktioner – att förmedla betalningar, omvandla sparande till finansiering samt erbjuda riskhantering genom finansiella tjänster – är förutsättningar för ett välfungerande samhälle. Mot den bakgrunden finns det goda skäl att inrätta ett beredkapsområde med fokus på just finansiella tjänster.

Utredningen föreslår att beredkapssektorn ska bestå av FI, Riksgälden och Riksbanken. Den sistnämnda myndigheten föreslås ingå i sektorn som

adjungerad medlem. Utredningen föreslår därutöver att FI ska utses till sektorsansvarig myndighet. FI tillstyrker dessa förslag.

FI har sedan flera år tillbaka ett nära samarbete med Riksgälden och Riksbanken mot bakgrund av att myndigheterna har i uppdrag att värna den finansiella stabiliteten i Sverige. Tillsammans med Regeringskansliet (Finansdepartementet) samverkar myndigheterna inom ramen för Finansiella stabilitetsrådet.¹ Mot denna bakgrund samt mot bakgrund av att myndigheterna redan ingår i samverkansområdet Ekonomisk säkerhet finns det goda förutsättningar för ett välfungerande samarbete inom ramen för den nya beredskapssektorn.

Som nämnts föreslår utredningen att Riksbanken ska ingå i beredskapssektorn som adjungerad medlem. Bakgrunden till detta förslag är Riksbankens ställning som myndighet under riksdagen. Utredningen gör bedömningen att Riksbanken som sådan av konstitutionella skäl inte formellt kan ingå i beredskapssektorn. FI ifrågasätter inte denna bedömning men vill tillägga följande om Riksbankens roll i detta sammanhang.

År 2019 presenterade Riksbankskommittén sitt slutbetänkande En ny riksbankslag (SOU 2019:46) där kommittén föreslår ett förtydligt och utvidgat ansvar för Riksbanken i frågor om krisberedskap och höjd beredskap. Enligt Riksbankskommittén innebär deras förslag en ”avsevärd ambitionshöjning för Riksbankens roll för samhällets krisberedskap och vid höjd beredskap”.² Riksbanken föreslås bland annat få ett planerings- och kontrollansvar för att betalningar ska kunna genomföras i fredstida kriser och vid höjd beredskap.³ I en av regeringen den 27 maj 2021 lämnad lagrådsremiss, En ny riksbankslag, föreslår regeringen i sak samma ansvar för Riksbanken.

Mot den bakgrunden är det inte orimligt att anta att ett och samma finansiella företag kan komma att beröras av åtgärder som Riksbanken vidtar inom ramen för dess beredskapsansvar för betalningar enligt den nya riksbankslagen och åtgärder som FI vidtar inom ramen för vårt ansvar som sektorsansvarig myndighet för den föreslagna beredskapssektorn Finansiella tjänster. Att kunna genomföra betalningar anses allmänt vara ett av det finansiella systemets grundläggande uppdrag vilket sannolikt innebär att Riksbankens föreslagna ansvar sannolikt kommer att beröra en stor andel av de svenska finansiella företagen.

När det gäller frågor om beredskap och krishantering är det av största vikt att otydligheter och risken för dubbelarbete minimeras. Som sektorsansvarig myndighet ges FI ansvar för att se till så att den finansiella sektorn står väl

¹ Stabilitetsrådet är inrättat i form av en statlig kommitté utan möjlighet att fatta egna beslut, se dir. 2013:120.

² SOU 2019:46 En ny riksbankslag. s. 56.

³ Se särskilt kapitel 35.7 (s. 1618 ff.) i Riksbankskommitténs betänkande.

rustad inför en kris. Mot den bakgrunden anser FI att Riksbankskommitténs och den ovan nämnda lagrådsremissens förslag till ny riksbankslag och den remitterade utredningens förslag tillsammans skapar en betydande risk för otydligheter och dubbelarbete inom beredskapssektorn Finansiella tjänster. För att undvika detta ställs höga krav på tydlighet i lagstiftning när det gäller avgränsningar och ansvarsområden.

Därutöver ställs det höga krav på myndigheterna att samråda och att samverka för att uppnå ett så pass välfungerande samarbete inom beredskapssektorn som möjligt. Av utredningens betänkande framgår det även att den sektorsansvariga myndigheten ska få rätt att genom föreskrifter styra prioriteringar och fördelning av resurser i verksamheten hos andra myndigheter i beredskapssektorn. FI delar utredningens bedömning att en sådan föreskriftsrätt är nödvändig för att kunna koordinera beredskapssektorns arbete i ett läge då höjd beredskap råder. Som myndighet under riksdagen är det inte möjligt att styra Riksbankens verksamhet annat än genom lag. Detta innebär att FI inte kommer att kunna styra Riksbankens prioriteringar och fördelning av resurser, vilket i sin tur ställer ännu högre krav på samverkan och samråd för ett välfungerande arbete inom beredskapssektorn.

Som utredningen påpekar bedrivs verksamheten inom den finansiella sektorn inte av FI utan av privata företag (s. 230). FI:s roll är i grunden att utöva tillsyn över finansiella företag, inte att själva bedriva någon form av finansiell verksamhet. Mot den bakgrunden anser FI att det kan finnas skäl att överväga om FI i en krissituation, i egenskap av sektorsansvarig myndighet, ska ha möjligheter att besluta om prioriteringar och resursfördelning i verksamhet som bedrivs av privata företag. Detta kan vara aktuellt om det anses vara av stor vikt för samordningen av försvarsansträngningarna eller för att kunna upprätthålla centrala funktioner i systemviktiga företag.⁴

FI som sektorsansvarig myndighet

När det gäller utredningens förslag att utse FI till sektorsansvarig myndighet vill FI anföra följande. FI har till uppgift att övervaka finansmarknaden. Målet är ett stabilt finansiellt system och ett gott konsumentskydd. Med *finansiell stabilitet* avses att sektorn har förmåga att tillhandahålla de finansiella tjänster som hushåll, företag och det allmänna efterfrågar. Omvänt definieras *finansiell instabilitet* som situationer när den förmågan störs.

⁴ Enligt 2 § lagen (1982:1004) om skyldighet för näringsidkare, arbetsmarknadsorganisationer m.fl. att delta i totalförsvarsplaneringen har FI möjlighet att besluta att ett privat företag ska lämna vissa uppgifter samt, om det behövs, i övrigt medverka vid planeringen av de egna uppgifterna inom totalförsvaret. FI har dock inga legala möjligheter att besluta att en bank, eller ett annat systemviktigt företag, ska vidta en viss åtgärd enbart på den grunden att det skulle gynna de gemensamma försvarsansträngningarna eller på grund av att FI bedömer att en viss tjänst behöver tillhandahållas samhället i ett ansträngt läge.

Finansiella kriser där finansiella företag fallerar är det tydligaste exemplet på finansiell instabilitet och det område som FI ägnar störst uppmärksamhet åt. Men även exempelvis operativa problem, som numera inte minst är kopplade till cyberrisker, kan rubba tillgången till finansiella tjänster på sätt som får allvarliga följder för samhällsekonomin och för enskilda. I förlängningen kan sådana förlopp leda till fredstida kriser för den finansiella sektorn och därmed även för samhällsekonomin. När det gäller operativa risker kopplade till cyberattacker ser FI ett behov av ett nära samarbete mellan beredskapssektorn Finansiella tjänster och beredskapsområdet Cybersäkerhet.

FI ägnar därför gradvis allt mer resurser åt analyser och tillsyn av detta område. Den finansiella sektorns stora betydelse gör att flertalet finansiella tjänster bara får tillhandahållas av företag med särskilda tillstånd. Företagen ska följa lagfästa regler för hur verksamheten får bedrivas. FI:s viktigaste verktyg för att fullgöra sitt uppdrag är att utöva tillsyn över företagen. Här ingår det att granska företag som söker tillstånd att driva finansiell verksamhet och att löpande kontrollera att de följer regelverket.

FI har också på många områden mandat att komplettera de lagfästa reglerna med föreskrifter och allmänna råd som närmare anger hur finansiella företag ska (eller bör) agera. Utöver att granska enskilda företag analyserar FI löpande risker som kan störa stabiliteten i det finansiella systemet och vidtar, om det behövs, åtgärder inom vårt mandat. I uppdraget ingår det också att uppmärksamma regering och riksdag när åtgärder från deras sida är påkallade.⁵ FI analyserar både läget i den finansiella sektorn och sådana faktorer som utifrån kan störa den finansiella stabiliteten.

FI:s ansvarsområde innefattar i princip hela den finansiella sektorn. FI har därigenom en bred överblick och kunskap om finansiella företag och de tjänster som dessa tillhandahåller. Även i krislägen ska privata finansiella företag kunna tillhandahålla finansiella tjänster. Åtgärder från det allmänna för att säkerställa att de har kapacitet att göra detta bygger på så sätt på samma principer som traditionell finansiell reglering och tillsyn. Och där har FI en unik kompetens.

Utöver vad som nu sagts har FI i dagsläget ansvar för uppgifter som har naturliga kopplingar till det ansvar som skulle åläggas myndigheten som sektorsansvarig myndighet för finansiella tjänster. Här bör särskilt nämnas FI:s tillsynsansvar enligt lagen (2018:1174) om informationssäkerhet för samhällsviktiga och digitala tjänster samt FI:s kommande tillsynsansvar enligt de föreslagna förändringarna av säkerhetsskyddslagen (2018:585).⁶ Mot denna bakgrund anser FI att det är logiskt och ändamålsenligt att utse inspektionen till sektorsansvarig myndighet för sektorn Finansiella tjänster.

⁵ Se exempelvis 2 § 2 st. förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

⁶ Prop. 2020/21:194 Ett starkare skydd för Sveriges säkerhet. Lagändringarna föreslås träda ikraft den 1 december 2021.

Av utredningens betänkande framgår att den sektorsansvariga myndigheten bland annat ska ansvara för att ta de initiativ som krävs för en sammanhållen planering för beredskapssektorn (s. 314). Mot den bakgrunden är det nödvändigt att de beredskapsansvariga myndigheterna håller FI som sektorsansvarig myndighet uppdaterad om relevanta händelser inom ramen för sina respektive ansvarsområden.

FI anser därför att det bör införas en allmän skyldighet för beredskapsmyndigheter att lämna uppgifter till den sektorsansvariga myndigheten som är nödvändiga för att den ska kunna utföra sitt uppdrag. En sådan uppgiftsskyldighet kan även underlätta delandet av uppgifter som omfattas av sekretess.⁷ I lagrådsremissen En ny riksbankslag föreslår regeringen att Riksbanken ska hålla regeringen och Riksgälden underrättade om viktigare frågor under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.⁸ Mot bakgrund av vad som ovan framförts, anser FI att denna informationsskyldighet åtminstone även ska omfatta FI i dess egenskap av sektorsansvarig myndighet.

Stärkt sekretess för risk- och sårbarhetsanalyser

Risk- och sårbarhetsanalyser är ett viktigt redskap för en myndighet att identifiera och tydliggöra de risker och sårbarheter som finns inom sitt ansvarsområde. FI tillstyrker därför utredningens förslag till förtydligade regler för dessa analyser. En risk- och sårbarhetsanalys kan dock innehålla flera känsliga uppgifter som om de röjs kan komma att få en skadlig effekt på det svenska civilförsvaret.

Det finns i dag en sekretessbestämmelse i 18 kap. 13 § offentlighets- och sekretesslagen med ett så kallat rakt skaderekvisit för de nämnda analyserna. Med detta menas att sekretess endast gäller om det kan antas att det allmännas möjligheter att förebygga och hantera fredstida kriser motverkas om uppgiften röjs. Även om en enskild uppgift hos en myndighet inte bedöms kunna medföra skada om den röjs, riskerar en samling av sådan uppgifter från flera myndigheter att ge en bild av samhällets gemensamma förmåga att förebygga och hantera fredstida kriser som kan vara till skada för det allmänna. Mot bakgrund av detta och av risk- och sårbarhetsanalysernas betydelse för civilförsvaret bör det övervägas om ett omvänt skaderekvisit ska införas, det vill säga att utgångspunkten i stället ska vara att uppgifterna i en risk- och sårbarhetsanalys ska omfattas av sekretess.

⁷ En uppgiftsskyldighet som följer av lag eller förordning kan ha en sekretessbrytande verkan enligt 10 kap. 28 § offentlighets- och sekretesslagen. Jfr även utredningens resonemang på s. 378 gällande civilområdeschefens rätt att ta del av andra myndigheters planläggning inför höjd beredskap.

⁸ 5 kap. 7 § i lagrådsremissens förslag till ny riksbankslag.

Finansieringen av FI:s arbete med civilt försvar

Utredningen bedömer att samtliga sektorsansvariga myndigheter, förutom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB), ska tillföras ytterligare medel (s. 505 f.). FI, och ytterligare sex sektorsansvariga myndigheter, föreslås tillföras vardera fem årsarbetskrafter (7 miljoner kronor) samt verksamhetsmedel på en 0,5 miljoner kronor. Det framgår dock inte av utredningens konsekvensanalys hur den kommit fram till de nyss nämnda beloppen. FI vill mot den bakgrunden betona att behovet av medel i verkligheten kan komma att se annorlunda ut än vad utredningen uppskattat. För FI:s del är det av stor vikt att myndigheten tillförs tillräckliga medel för att FI ska kunna hantera det nya uppdraget som sektorsansvarig myndighet på ett tillfredsställande sätt.

FI vill även framhålla följande när det gäller de finansiella företagens årliga tillsynsavgifter. Enligt den föreslagna lydelsen av förordningen (2007:1135) om årliga avgifter för att finansiera FI:s verksamhet ska tillsynsavgifterna inte bekosta FI:s arbete enligt beredskapsförordningen. Detta innebär att den verksamhet som myndigheten bedriver enligt förordningen behöver finansieras med skattemedel.

De åtgärder som FI vidtar inom ramen för det civila försvaret och de åtgärder som vidtas i syfte att stärka ett finansiellt företags motståndskraft mot finansiella risker är inte sällan desamma. Det är alltså inte helt enkelt att skilja mellan vilka åtgärder som kan hänföras till FI:s arbete enligt beredskapsförordningen och vilka åtgärder som kan hänföras till FI:s arbete enligt relevant sektorslagstiftning. Mot den bakgrunden anser FI att myndighetens arbete enligt beredskapsförordningen bör finansieras med de årliga tillsynsavgifterna.

FINANSINSPEKTIONEN

Sven-Erik Österberg
Styrelseordförande

Aron Verständig
Senior jurist
08-408 981 04

Beslut i detta ärende har fattats av styrelsen (Sven-Erik Österberg, ordförande, Maria Bredberg Pettersson, Peter Englund, Astri Muren, Stefan Nyström, Mats Walberg, Charlotte Zackari och Erik Thedéen, generaldirektör) efter föredragning av seniora juristen Aron Verständig.