

Dnr 2011/2224

Regeringskansliet
Finansdepartementet

Remissvar SOU 2011:78 Stärkt krisberedskap i det centrala betalningssystemet

Sammanfattning

Riksgälden anser att utredningens förslag till allmän definition av det centrala betalningssystemet och därmed vilka funktioner i betalningssystemet som omfattas av krisberedskapen är mycket ändamålsenligt och bra. Som Riksgälden förstår definitionen så omfattar det centrala betalningssystemet hela kedjan ut till dess att den enskilde fått tillgång till en betalning, dvs. inte enbart avveckling och clearing. Därmed skulle också myndigheternas betalningar som förmedlas via ramavtalsbankerna och som kan definieras som samhällsviktiga som till exempel utbetalning av pension, arbetslöshetsersättning, barnbidrag och löner omfattas av begreppet det centrala betalningssystemet.

Lagförslaget innehåller dessvärre ett flertal principiellt tveksamma bestämmelser. Viktigare frågor som vi ser problem med är oklar reglering av lagens omfattning och att ansvarsprincipen åsidosätts av den föreslagna beslutsrätten för Riksbanken. Nedan sammanfattas våra viktigaste invändningar och förslag.

Det bör i lagen tas in närmare bestämmelser om vilka verksamheter (samhällsviktiga betalningar) vars bortfall skulle innebära risk eller fara för samhällets funktionalitet eller samhällets grundläggande värden. Lagen måste vara tydlig och generell i sin definition av vilka verksamheter (funktioner) som omfattas. Det är inte tillräckligt att lagens omfattning anges i föreskrifter.

Vilka betalningar som är samhällsviktiga förutser vi är ganska konstanta över tid och kan därför anges i lagtexten, medan både vilka aktörer som utför betalningarna och vilka system som stöder verksamheten kan variera över tid och därför inte bör anges i lagen eller i föreskrifter. De funktioner (samhällsviktiga betalningar) som anges kan vara en del av en aktörs verksamhet och kan beröra delar av aktörens system för betalningsverksamheten. Den stärkta krisberedskapen behöver alltså inte omfatta aktörens hela verksamhet eller alla system.

Vi stöder förslagen att Riksbanken ska vara nationell samordnare för krisberedskapen, ansvara för krisledning vid en allvarlig störning och sammanställa en årlig riskanalys över den samhällsviktiga betalningsverksamheten. Ansvarsprincipen bör dock gälla fullt ut i betalningsverksamheten, även vid en allvarlig störning. Vi ifrågasätter därför utredningens förslag att Riksbanken ska fatta beslut

om åtgärder i en aktörs krisberedskap eller direkt prioritering av betalningar vid allvarlig kris.

Vi stöder utredningens förslag att grundläggande säkerhetskrav ska uttryckas i kvantitativa termer för att vara uppföljningsbara och verkningsfulla. Utredningen har tagit upp två exempel på grundläggande säkerhetskrav, alla clearingtransaktioner ska avvecklas under samma dag och tiden för återstart vid avbrott i det centrala betalningssystemet bör var högst två timmar. Dessa grundläggande krav täcker dock inte alla samhällsviktiga betalningar. Till exempel saknas krav på hur snabbt pensioner, löner med flera samhällsbetalningar ska utföras i bankerna och vara tillgängliga på betalningsmottagarens konto.

Frågor om sekretess och säkerhetsskydd är viktiga inom all samhällsviktig betalningsverksamhet. Frågorna är knapphändigt behandlade i utredningen och bör belysas ytterligare.

1. Vilken verksamhet och vilka aktörer omfattas av krisberedskapen

Vi är mycket nöjda med utredningens allmänna definition i 2 § av det centrala betalningssystemet, som vi tolkar som att också myndigheternas betalningar som förmedlas via ramavtalsbankerna och som kan definieras som samhällsviktiga som till exempel utbetalning av pension, arbetslöshetsersättning, barnbidrag och löner ingår. Dessa betalningar räknas upp som särskilt prioriterade vid (långvariga) kriser i det centrala betalningssystemet.

Riksbankens beslut om aktörer kan komma att begränsa konkurrensen vid upphandling av betalningstjänster

Myndigheterna använder för närvarande Nordea, SEB och Swedbank samt Danske Bank som betalningsförmedlare. Utredningen anger att de fyra svenska storbankerna (Nordea, SEB, Swedbank och Handelsbanken) borde anses ingå, men räknar däremot inte upp Danske Bank.

Om inte alla ramavtalsbanker som staten har avtal om betalningsförmedling med ingår i det centrala betalningssystemet kan det få inverkan på hur myndigheterna väljer att använda bankernas tjänster. Samhällsviktiga betalningar kan då bara komma att förmedlas via de banker som ingår i det centrala betalningssystemet eftersom dessa kan förväntas uppfylla Riksbankens föreskrifter om grundläggande säkerhetskrav.

Alternativt kan det komma att begränsa Riksgäldens urval av ramavtalsbanker eftersom vi kan komma att bli tvungna att ställa krav på leverantörerna att enbart de banker som ingår i det centrala betalningssystemet, och därmed uppfyller Riksbankens föreskrifter om grundläggande säkerhetskrav, kan komma ifråga som förmedlare av statliga samhällsviktiga betalningar.

Hur man definierar vilka aktörer som ingår i det centrala betalningssystemet kan alltså påverka konkurrensen vid upphandling av betalningstjänster för

samhällsviktiga betalningar. Det är därför viktigt att definitionen av vilka banker som ingår görs utifrån vilka betalningar som respektive bank förmedlar istället för till exempel bankens storlek.

Lagförslaget bör tydligt ange vilka verksamheter som ingår i det centrala betalningssystemet

Utredningens närmare definition att även myndigheternas samhällsviktiga betalningar ingår framgår dock inte tydligt av förslaget till lag. Istället får Riksbanken meddela föreskrifter om vilka verksamheter och aktörer som ska omfattas av lagen.

Det hade varit en fördel om man i lagförslaget tagit in en närmare definition av vad som avses med samhällsviktig betalningsverksamhet, dvs. betalningar vars bortfall skulle innebära risk eller fara för samhällets funktionalitet eller samhällets grundläggande värden. Vilka betalningar som kan komma ifråga är ganska konstant över tid, varför definitionen inte behöver ändras alltför ofta. Om man först definierar vilka betalningar som avses kan man därefter analysera vilka funktioner i betalningssystemet som används för att genomföra betalning och avveckling av dessa.

Att inte närmare ange vem lagen gäller för motiveras i utredningen med att betalningsverksamheten är ständigt föränderlig och att reglerna därför behöver ändras ofta. Istället föreslås att Riksbanken i föreskrifter ska ange ”vilka aktörer som omfattas av lagen”. Ett grundläggande krav på lagar och föreskrifter är att dessa i någon mening ska vara generella. Det torde därför inte vara möjligt för Riksbanken att i föreskriftsform ange vilka specifika enskilda rättssubjekt som utgör de centrala aktörerna.

Det är därför – också av dessa skäl – bättre att i lagen införa en närmare definition av vad som avses med samhällsviktig betalningsverksamhet. Av en sådan definition kan varje aktör på förhand sluta sig till om en del av den verksamhet som man bedriver är, eller kan komma att bli, en del av det centrala betalningssystemet och därmed omfattas av lagens bestämmelser. Det skulle också vara en tydligare vägledning för Riksbanken och för bankerna vilka aktörer som omfattas av lagen.

En definition av vilka betalningar som avses gör det också tydligt att stärkt krisberedskap i många fall kan komma att avse del av en aktörs verksamhet eller enbart vissa av en aktörs system eller del av system som stöder betalningsverksamheten.

2. Riksbanken som nationell samordnare av krisberedskap

Vi anser att det är rimligt att utse Riksbanken som nationell samordnare av krisberedskapen. För- och nackdelar med valet borde dock belysas bättre. Som nationell samordnare av krisberedskapen kommer Riksbanken med förslaget att få tre roller:

- 1) samordning av krisberedskapen genom förebyggande och förberedande åtgärder
- 2) krisledning vid allvarlig störning

3) central aktör i betalningssystemet

Rollerna att samordna krisberedskapen och att samtidigt vara central aktör i betalningssystemet kan diskuteras eftersom Riksbanken då utfärdar föreskrifter som också i hög utsträckning gäller banken själv. Om uppdraget lämnats till Finansinspektionen hade situationen med dubbla roller kunnat undvikas eftersom Finansinspektionen inte är en aktör i betalningssystemet.

Eftersom Riksbanken är en central aktör som deltar i den dagliga operativa betalningsverksamheten är det naturligt att ge ansvaret för krisledning vid allvarlig störning till Riksbanken. I det läget finns inte samma rollkonflikter, utan fördelarna överväger klart.

Utredningen konstaterar att arbetsfördelningen mellan Riksbankens samordningsansvar och Finansinspektionens tillsynsansvar blir mera oklar till följd av Riksbankens nya uppgifter inom krisberedskapen.

Enligt Riksgäldens mening är det svårt att dra en gräns mellan ansvar för finansiella risker och ansvar för operativa risker i betalningsverksamheten. Operationella kriser kan snabbt övergå till att bli finansiella kriser eller vice versa. Oklarheterna förslås dock överbryggas genom ett närmare samarbete mellan Finansinspektionen och Riksbanken, vilket vi ser som en nödvändighet i frågor om krisberedskapen.

Beslut

Riksbanken föreslås få rätt att besluta att en viss förebyggande eller förberedande åtgärd ska genomföras hos en aktör. Detta är ett mycket vittgående ingrepp i en aktörs verksamhet. Det strider också mot ansvarsprincipen. Ansvarsprincipen måste gälla fullt ut även inom krisberedskapen. Det är viktigt för att kunna utkräva ansvar av den som utför verksamheten.

Vi anser att det är tillräckligt att Riksbanken kan föreskriva om vilka kvalitetskrav som ska läggas på aktörerna. Vilka konkreta åtgärder som sedan vidtas för att uppfylla dessa krav bör aktörerna själva få besluta. I Finansinspektionens tillsyn av bankerna och i Riksrevisionens granskning av Riksbanken och Riksgälden framkommer hur väl aktörerna följt rådande föreskrifter. Eventuella brister och missförhållanden kan uppmärksammas och delges både aktörer och huvudmän.

Avgifter

Riksbankens föreslagna möjlighet att ta ut avgifter för samordningsansvaret från de aktörer som banken själv definierat ska ingå i det centrala betalningssystemet framstår som en relativt långtgående rättighet för Riksbanken. Avgiftsbesluten tycks dessutom inte vara överklagbara enligt 20 §.

Detta är enligt Riksgälden ytterligare ett skäl till att det måste finnas en generell definition av samhällsviktiga betalningar i lagen så att varje aktör på förhand kan sluta sig till om den verksamhet som man bedriver är, eller kan komma att bli, en del av det centrala betalningssystemet och därmed omfattas av lagens samordningsavgifter.

3. Grundläggande säkerhetskrav

Vi stöder utredningens förslag att grundläggande säkerhetskrav ska uttryckas i kvantitativa termer för att vara uppföljningsbara och verkningfulla.

De två kvantitativa mål som utredningen föreslagit – alla clearingtransaktioner ska avvecklas under samma dag och tiden för återstart vid avbrott i det centrala betalningssystemet bör var högst två timmar – finns dock inte medtagna i förslaget till Lag om krisberedskap. Vi hade helst sett att de två föreslagna kvantitativa målen hade tagits in i lagförslaget.

Kravet på betalning samma dag gäller inte alla samhällsviktiga betalningar

Kravet på att en betalning ska vara genomförd under samma dag är begränsat till att gälla enbart clearingtransaktioner som avvecklas i RIX-clearingen. För övriga samhällsviktiga betalningar som görs som bankbetalningar finns inget motsvarande krav nämnt i utredningen. Alla samhällsviktiga betalningar behandlas alltså inte jämbördigt när det gäller hur snabbt betalningen ska utföras.

Vi utgår ifrån att Riksbanken som nationell samordnare ska definiera vilka grundläggande säkerhetskrav som ska gälla för alla samhällsviktiga betalningar och ser gärna att lagen om krisberedskap efter hand kompletteras med kvantitativa mål för fler centrala betalningsfunktioner, till exempel samhällsviktiga kontoinsättningar eller kontantförsörjning till uttagsautomater.

Krav på bistånd

Lagen behöver förtydligas vad gäller 9 § rörande vad som avses med att centrala aktörer är skyldiga att i rimlig utsträckning bistå varandra vid händelser som definieras i 8 §. Bistå med vad, i vilken omfattning och vilka avgränsningar ska gälla? Till exempel är Riksgäldens möjlighet att finansiellt bistå en annan aktör begränsad till en statlig garanti eller stabilitetsstöd, vilka kräver riksdags- och/eller regeringsbeslut. Det är också oklart hur man ska kunna bistå varandra ”i den egna verksamheten”.

Ett alternativ kan vara att reglera att de centrala aktörerna tvingas delta i samverkan och samarbete under Riksbankens ledning även vid en väsentlig påverkan på områden enligt 8 §.

4. Krisledning vid en allvarlig störning

Riksbankens ansvar för samordning av krisberedskapen anges tydligt i lagens 4 §, men att banken ansvarar för krisledning vid allvarliga störningar framgår inte. I 13 § anges att Riksbanken omgående ska kunna upprätta en krisledningsfunktion, vilket underförstått antyder att banken har ett ansvar för krisledning. Bankens ansvar för krisledning bör framgå redan under avsnittet Nationellt samordningsansvar.

Prioritering av betalningar vid en allvarlig störning och beslut om avsteg

I 11 § anges att Riksbanken vid särskilda omständigheter i samband med en allvarlig störning i det centrala betalningssystemet får besluta om avsteg från betalning enligt avtal och gällande lagstiftning. Vi anser att ansvarsprincipen bör gälla fullt ut även i

en krissituation. Enligt ansvarsprincipen ska respektive aktör fatta beslut inom sitt eget verksamhetsområde.

Här borde därför begreppet ”RIX-clearingen” användas istället för begreppet ”det centrala betalningssystemet”. Riksbanken ansvarar som central aktör för RIX-clearingen. Riksbanken kan också redan idag bevilja avsteg när det gäller betalningar i RIX-clearingen. Det finns ingen orsak att speciellt ange RIX-clearingen som ett centralt system i lagtexten. Hela 11 § kan följaktligen tas bort.

Samordnarens roll bör vara att utarbeta och föreskriva vilka kriterier för prioriteringar som ska gälla för samhällsviktiga betalningar vid en allvarlig störning. Att ha tillgång till en alternativ planering av vilka betalningar som ska ges företräde vid en allvarlig kris är enligt Riksgäldens mening viktigt. Vi stöder det arbete som påbörjats inom FSPOS med kartläggning av vilka krav som gäller i lagar, förordningar och avtal för några samhällsviktiga statliga betalningar. Arbetet syftar slutligt till att ta fram kriterier för hur en prioritering vid en allvarlig störning ska ske av alla samhällsviktiga betalningar.

5. Sekretess

Vi anser att frågorna om sekretess är av vital betydelse för hantering av information om det centrala betalningssystemet. Vi anser också att den föreslagna sekretessbestämmelsen är något oklart utformad och att det skulle vara mer ändamålsenligt med en enskild sammanhållen sekretessbestämmelse som avser det centrala betalningssystemet.

Utredningen föreslår att absolut sekretess ska råda för *enskildas* ekonomiska och personliga förhållanden som på begäran har lämnats av någon som är skyldig att lämna uppgifter till Riksbanken, om det är del av ”övervakning eller kontroll” enligt den föreslagna lagen om krisberedskap. Riksgälden ställer sig något frågande till att Riksbankens nationella samordningsansvar enligt den föreslagna lagen om krishantering ryms inom begreppet ”övervakning och kontroll”.

Riksgälden anser även att sekretessen bör omfatta uppgifter om det centrala betalningssystemet som avser Riksgälden eller andra offentliga aktörer. Vidare bör sekretessen vara oberoende av om uppgifterna lämnats av den uppgiftsskyldige själv eller om informationen kommer från annat håll. Riksgälden kan få del av information om det centrala betalningssystemet som avser förhållanden hos andra aktörer. Som bestämmelsen är utformad gäller inte sekretessen i Riksgäldens verksamhet.

Det finns en rad sekretessbestämmelser som kan bli tillämpliga rörande uppgifter rörande det centrala betalningssystemet. Utöver 18 kap. 13 § OSL, kan nämnas bestämmelsen i 18 kap. 8 § OSL som rör säkerhets- och bevakningsåtgärder. Sekretessregleringen på detta område utgör dock i viss mån ett lapptäcke, vilket bl.a. har visat sig vid de diskussioner som förts mellan offentliga och privata aktörer inom FSPOS. Riksgälden efterlyser därför en djupare analys av vilka uppgifter som bör skyddas av sekretess och vilka kompletteringar till gällande regler som behövs samt i möjligaste mån en sammanhållen sekretessbestämmelse.

Därutöver bör övervägas om tystnadsplikten enligt 19 § bör omfatta även driftsförhållanden i det centrala betalningssystemet hos det allmänna (Riksbanken och Riksgälden).

En sammanhållen sekretessbestämmelse som reglerar alla aktuella sekretessfrågor inom det centrala betalningssystemet skulle avsevärt underlätta arbetet med informationssäkerheten.

6. Säkerhetsskydd

Riksgälden anser att frågor kring hur verksamheten avseende det centrala betalningssystemet förhåller sig till säkerhetsskyddslagstiftningen bör belysas ytterligare. Troligen är delar av det centrala betalningssystemet sådan verksamhet som anses röra rikets säkerhet. Frågorna berörs dock lite väl knapphändigt i utredningen.

Säkerhetsskyddslagstiftningens regler om *informationssäkerhet*, *tillträdesbegränsning* och *säkerhetsprövning* blir i sådant fall tillämpligt på hela eller delar av verksamheten. Det medför till exempel att sekretessbelagda uppgifter rörande det centrala betalningssystemet blir att anse som *hemlig uppgift* som ska hanteras enligt Rikspolisstyrelsens detaljerade föreskrifter, (som dock inte gäller för Riksbanken, se nedan). Vidare ska säkerhetsprövning genomföras av personer som deltar i verksamheten.

För Riksbanken gäller i detta sammanhang delvis andra bestämmelser än för andra aktörer (se 2 § säkerhetsskyddslagen [1996:627] samt lagen (2006:128) om säkerhetsskydd i riksdagen och dess myndigheter). Varken säkerhetsskyddsförordningen (1996:627) eller Rikspolisstyrelsens föreskrifter (RPSFS 2010:03) gäller för Riksbanken. Vilken betydelse detta får i praktiken, om ens någon, berörs inte i betänkandet.

Det blir därför av betydelse att närmare belysa vilken verksamhet med anknytning till det centrala betalningssystemet som ska anses vara verksamhet som rör rikets säkerhet och vilken betydelse detta i sådant fall får för verksamheten hos privata och offentliga aktörer.

7. Riskanalys

Riksgälden ser med tillfredsställelse på förslaget att Riksbanken ska sammanställa en årlig samlad riskanalys av betalningsverksamheten.

Vi anser dock att Riksbanken bör genomföra riskanalysen med avseende på operativa och tekniska risker utifrån viktiga funktioner eller betalningsprocesser (inte i första hand aktörer eller system) med hänsyn tagen till reservrutiner. Som exempel kan nämnas likviditet mellan bankerna, värdepappersavveckling eller betalningar som är viktiga för samhället (såväl i RIX, som i BGC och i bankernas interna betalningssystem). Genom att koncentrera sig på funktioner istället för aktörer och system blir det ett tydligare mål som inte behöver ändras i takt med att konkurrensen mellan olika aktörer ger förskjutningar i vem som utför en viss verksamhet.

Riksgälden har i uppdrag att årligen lämna en redogörelse för de samlade riskerna i den statliga betalningsmodellen till regeringen. Analysen kommer att delges Riksbanken vid förfrågan.

I den samlade riskanalysen kommer även myndigheternas betalningsverksamhet att ingå. Vi vill poängtera att det är viktigt att de olika riskanalyserna görs på ett likartat sätt för att få jämförbarhet mellan analyserna. Vi stöder därför utredningens synpunkt att utforma analyserna enligt 9 § i krisberedskapsförordningen.


8. Konsekvensanalys

Den presenterade konsekvensanalysen är ofullständig. Den underskattar kostnaderna för den föreslagna verksamheten inom Riksbanken och bortser från att uppskatta vilka eventuella kostnader för stärkt krisberedskap som kan uppstå för aktörerna som förmedlar samhällsviktiga betalningar. Utredningen för heller ingen diskussion om vilka kostnader som kan sparas hos betalningsavsändaren eller hos -mottagaren om grundläggande säkerhetskrav uppfylls av aktörerna.

Riksgälden anser därför att konsekvensanalysen bör fördjupas i den fortsatta beredningen av lagförslaget för att säkerställa att det sker en rimlig avvägning mellan fördelar med och kostnader för de förändringar som genomförs.

I ärendet har riksgäldsdirektör Bo Lundgren beslutat efter föredragning av Anita Nyqvist i närvaro av biträdande riksgäldsdirektör Pär Nygren, avdelningschef Jenny Rolling, chefsekonom Lars Hörngren och juristen Jonas Opperud.

I ärendets handläggning har säkerhetschef Lotta Oscarsson, avdelningschef Karin Wernvall samt Maria Lundin, Annika Eriksson och Josefine Söremark också deltagit.


Bo Lundgren, beslutande


Anita Nyqvist, föredragande