

2021-06-11

Dnr: RG2021/282

Per e-post

Justitiedepartementet
Enheten för lagstiftning om allmän ordning
och säkerhet och samhällets krisberedskap
(Ju/L4)
Ju.remissvar@regeringskansliet.se
kopia: ju.L4@regeringskansliet.se

Remissvar: Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

(Ju2021/00971/L4)

Riksgälden har getts möjlighet att lämna synpunkter på betänkandet Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25).

Sammanfattning av Riksgäldens synpunkter

Riksgälden välkomnar utredarens förslag om en ny struktur i beredskapssektorer och inrättandet av de två beredskapssektorerna *Ekonomisk säkerhet* och *Finansiella tjänster*. Då huvuddelen av Riksgäldens uppdrag inte beskrivs i utredningen ser myndigheten behov av att komplettera utredningens analys av verksamheterna inom de båda beredskapssektorerna.

Riksgälden menar att det måste till ett förtydligande om vad arbetet inom beredskapssektorn *Finansiella tjänster* ska omfatta. Utredningens snäva beskrivning gör att vitala delar av beredskapssektorns verksamhet saknas i betänkandet, bl.a. Riksgäldens uppdrag att ta upp lån, förvalta statsskulden samt ställa ut statliga garantier och lån.

Riksgälden har en central roll i det civila försvaret liksom i det finansiella systemet. Riksgälden är statens finansförvaltning och ska som bevakningsansvarig myndighet kunna leverera i hela hotskalan. Det finansiella systemet är en förutsättning för att staten ska kunna genomföra betalningar, förvalta statens skuld och trygga dess upplåning, tillhandla statliga garantier och lån. Förmågan att upprätthålla och bidra till den finansiella stabiliteten är en hörnsten för att samhället ska fungera under en kris liksom under höjd beredskap.

Utredningen är otydlig om hur arbetet med att värna den finansiella stabiliteten förhåller sig till beredskapssektorn. Riksgälden menar att det behöver förtydligas att de berörda myndigheternas uppdrag inom finansiell stabilitet ingår i beredskapssektorn. Vid en kris utgör idag det Finansiella stabilitetsrådet det centrala forumet för samordning av centrala

frågor. Riksgälden menar att dagens strukturer och former för samarbete mellan myndigheterna som rör den finansiella stabiliteten fortsatt ska gälla och att det samlade arbetet inom beredskapssektorn Finansiella tjänster ska utgå från detta.

Såväl Riksbanken som Riksgälden har vid finansiella kriser operativa krishanterande uppdrag. Det är rimligt att förvänta sig att en finansiell kris som utspelar sig under förhöjd beredskap har liknande förlopp och kräver liknande hantering som vid en fredstida finansiell kris. Varken under fredstida förhållanden eller under höjd beredskap är det lämpligt att ge en tredje myndighet, utan ett sådant operativt uppdrag, en roll som innebär att leda krishanteringen. Riksgälden menar därför, utifrån befintliga lagar, ansvarsfördelning och befintliga strukturer och förutsättningar för effektiv krishantering, att Riksbanken framstår som mer lämplig att utse till sektorsansvarig myndighet inom beredskapssektorn Finansiella tjänster. Riksgälden menar att de konstitutionella utmaningar det innebär att Riksbanken är en myndighet under riksdagen bör kunna lösas givet betydelsen av att kunna upprätthålla den finansiella stabiliteten i alla situationer. De konstitutionella frågor som utredningen lyfter bör fortsatt diskuteras, bland annat utifrån förslaget till ny riksbankslag (lagrådsremiss) som presenterats.

Om det inte är en framkomlig väg att utse Riksbanken till sektorsansvarig myndighet bör det i beredskapsförordningen förtydligas att i frågor om finansiell stabilitet – såväl i fredstida krissituationer som under höjd beredskap – ska det Finansiella stabilitetsrådet fortsatt utgöra den samordnande funktionen.

I fråga om de sektorsansvariga myndigheternas uppgifter under höjd beredskap avstyrker Riksgälden utredarens förslag att ge sektorsansvariga myndigheter mandat att meddela föreskrifter gentemot de andra myndigheterna inom beredskapssektorn när det gäller prioriteringar och omfördelningar av resurser. Även med de begränsningar i mandatet som utredaren föreslår innebär förslaget ett väsentligt ingrepp i den egna myndighetens rådgivning i fråga om hur myndighetens uppdrag ska hanteras. Förslaget riskerar också att skapa osäkerhet om ansvars- och rollfördelningen i situationer där tydlighet gentemot andra aktörer är viktigt.

Riksgälden anser att myndigheten bör ingå som permanent deltagare både inom beredskapssektorn *Ekonomisk säkerhet* och *Finansiella tjänster*, detta utifrån de behov som följer av myndighetens vitt skilda uppdrag som rör båda beredskapssektorerna.

Riksgälden föreslår vidare att Statistiska centralbyrån bör ingå i beredskapssektorn *Försörjning av grunddata*.

Riksgälden anser att en samordnande myndighet för beredskapsområdet *Cybersäkerhet* bör utses för att förtydliga ansvaret gentemot övriga beredskapssektorer.

Riksgälden anser att det är angeläget att totalförsvarsviktiga företag och försörjningskrav på dessa identifieras då detta underlättar arbetet med kontinuitet i sektorn.

Synpunkter efter avsnittsindelning

Avsnitt 7.4 En ny struktur med beredskapssektorer införs

Avsnitt 7.4.2 Beredskapssektorer inrättas

Riksgälden välkomnar utredarens förslag om en ny struktur i beredskapssektorer. Uppdraget i de två beredskapssektorerna Ekonomisk säkerhet och Finansiella tjänster skiljer sig tydligt åt vilket motiverar två skilda sektorer. Riksgälden ser dock behov av att komplettera utredningens analys då huvuddelen av Riksgäldens uppdrag inte beskrivs i utredningen.

Utöver att vara statens internbank och ansvara för den statliga betalningsmodellen har Riksgälden ett flertal andra uppdrag. Som Sveriges stöd- och resolutionsmyndighet ansvarar Riksgälden för både förberedelser inför och hantering av kriser i banker och andra institut. Riksgälden ansvarar även för att hantera insättningsgarantin och investerarskyddet som bidrar till att värna den finansiella stabiliteten. Därtill föreslås Riksgälden bli resolutionsmyndighet för centrala motparter.¹ Riksgäldens ansvarar för att ta upp lån och förvalta statsskulden med syfte att fullgöra statens betalningar. Vidare har Riksgälden uppdrag som omfattar att ställa ut statliga garantier och lån till både statliga som privata aktörer. I uppdraget ingår också att säkra finansieringen av kärnavfall. Förhållandet mellan Riksgäldens uppdrag och de föreslagna beredskapssektorerna beskrivs närmare i synpunkterna under avsnitt 7.5.1 samt 7.5.4.

Avsnitt 7.5 Beredskapssektorernas utformning

Avsnitt 7.5.1 Ekonomisk säkerhet

Riksgälden välkomnar utredarens förslag om att beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet skapas. Riksgälden ser dock behov av att utifrån myndighetens vitt skilda uppdrag ingå som permanent deltagare både inom beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet och Finansiella tjänster. Bilagan till Förslag till beredskapsförordning (enligt avsnitt 1.3) bör därmed justeras så att Riksgälden, förutom att ingå i beredskapssektorn Finansiella tjänster, även ingår i beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet.

Det är framförallt Riksgäldens uppdrag som statens internbank och ansvaret för den statliga betalningsmodellen som motiverar detta. Riksgälden ansvarar även för statens centrala likviditetsstyrning av myndigheternas betalningar. I detta ansvar ingår bl.a. att Riksgälden tillför den likviditet som behövs till ramavtalsbanker och myndigheter för att möjliggöra transfereringar och utbetalningar. Om bankerna inte får likviditet för att täcka myndigheternas betalningar riskerar de att få likviditetsproblem. Utöver att bankerna, i en sådan situation, omedelbart kan få likviditetsproblem kommer de att sluta genomföra statens utbetalningar för att förebygga eventuell likviditetsbrist. Redan något dygns bortfall av Riksgäldens förmåga att tillgodose behoven av likviditet ger följdverkningar på statens

¹ Se Kompletterande bestämmelser till EU:s förordning om återhämtning och resolution av centrala motparter (Ds 2020:30).

och myndigheternas betalningsförmåga. Efter ytterligare en kort tid finns det betydande risker för omfattande samhällsstörningar när medborgare och företag inte får sina betalningar från staten. Det finns därmed en stark koppling mellan Riksgäldens uppdrag och andra myndigheter för att få till fungerande tjänster inom beredskapssektorn. Det ingår också i Riksgäldens uppdrag att tillse att det finns upphandlade betaltjänster för statliga aktörer som är tillämpliga såväl i ett normalläge som vid en kris.

Ett annat skäl till ett permanent deltagande i beredskapssektorn Ekonomisk säkerhet är att information från övriga deltagare i denna beredskapssektor är central för Riksgäldens arbete med likviditetstyrning och därmed grunden för prognoser av statens nettolånebehov. Detta är i sin tur en avgörande del i att kunna hålla ned statens upplåningskostnader. För att kunna utforma och upprätthålla detta informationsflöde i alla situationer är det angeläget att Riksgälden kan medverka i beredskapssektorns arbete fullt ut.

Oavsett sammansättning av deltagare i de enskilda beredskapssektorerna vill Riksgälden betona vikten av att strukturerad och kontinuerlig samverkan sker mellan de båda beredskapssektorerna Ekonomisk säkerhet och Finansiella tjänster.

Avsnitt 7.5.4 Finansiella tjänster

Riksgälden välkomnar förslaget om att skapa en beredskapssektor Finansiella tjänster. Riksgälden ser dock behov av att förtydliga vad arbetet inom beredskapssektorn ska omfatta.

Beredskapssektorn Finansiella tjänster ska enligt utredningens förslag omfatta funktionerna: ”...att förmedla betalningar, omvandla sparande till finansiering samt riskhantering avseende finansiella tjänster.” Detta är förvisso en beskrivning av det finansiella systemets tre huvuduppgifter men fångar inte särskilt väl de berörda myndigheternas arbete med att säkerställa att det finansiella systemet – och dess ingående aktörer – i alla lägen kan tillhandahålla tjänster inom dessa tre områden. Genom den mycket snäva beskrivningen av Riksgäldens verksamhet saknas i beskrivningen vitala delar av beredskapssektorns verksamhet såsom Riksgäldens uppdrag att ta upp lån och förvalta statsskulden för att i alla lägen kunna fullgöra statens betalningar. Även Riksgäldens uppdrag att ställa ut statliga garantier och lån till statliga och privata aktörer lämnas därhän.

Riksgälden anser att det är av stor vikt att Riksbanken deltar i beredskapssektorn som fullvärdig deltagare och inte bara, vilket utredaren föreslår, som adjungerad. Exempelvis har Riksbanken uppdrag som rör säkra betalningar inklusive det operativa ansvaret för betalningssystemet RIX och ansvarar även bland annat för att säkerställa att avvecklingsrutiner och kommunikation övas och testas för att fungera i alla lägen.

Utredningen är otydlig om hur arbetet med att värna den finansiella stabiliteten förhåller sig till beredskapssektorn. Riksgälden menar att det behöver förtydligas att de berörda myndigheternas uppdrag inom finansiell stabilitet ingår i beredskapssektorn.

Kriser i det finansiella systemet kan snabbt destabilisera samhällen. Att upprätthålla den finansiella stabiliteten är därför en central del av arbetet med att säkerställa förutsättningar för det finansiella systemet att utföra sina grundfunktioner. Oförmåga att upprätthålla den finansiella stabiliteten kan leda till omfattande ekonomiska och sociala kostnader. I Sverige är det ett gemensamt uppdrag för Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgälden att inom sina respektive ansvarsområden värna den finansiella stabiliteten.

Finansinspektionen har tillsynsansvaret över banker och andra finansföretag och är den myndighet som har huvudansvaret för makrotillsynen.

Riksgäldens huvudsakliga uppdrag inom finansiell stabilitet är att ansvara för insättningsgarantin och, i egenskap av stöd- och resolutionsmyndighet, hantera banker i kris. Riksgälden ansvarar för både förberedelser inför och hantering av finansiella kriser genom att kunna ta över en bank som inte längre klarar sig själv och på så sätt säkerställa att dess samhällskritiska verksamhet kan upprätthållas. Som garantimyndighet har Riksgälden också ett ansvar för att upprätthålla förtroendet för att insättarnas medel är skyddade oavsett krisens art. Riksgälden är därtill även stödmyndighet, innebärande ett ansvar för att ge förebyggande statligt stöd till banker med finansieringssvårigheter. För dessa ändamål har Riksdagen tilldelat Riksgälden mycket betydande, i vissa fall obegränsade, finansiella resurser.

Riksbanken har det huvudsakliga ansvaret för likviditetsstödande åtgärder och får ge nödkredit till banker. Riksbanken har en obegränsad möjlighet att skapa likviditet i svenska kronor. Riksgälden och Riksbanken delar därmed på ansvaret för den operativa krishanteringen medan Finansinspektionen, som tillsynsmyndighet, har ett ansvarsområde som i allt väsentligt rör krisavvärjande arbete genom att påverka motståndskraften i banksystemet. Samråd mellan myndigheterna sker fortlöpande, inte minst inom ramen för det icke-beslutande forumet Finansiella stabilitetsrådet som utgör en central och ändamålsenlig plattform för informationsutbyte inför och under finansiella kriser.

Riksgälden menar att dagens ansvarsfördelning, strukturer och former för samarbete mellan myndigheterna som rör den finansiella stabiliteten fortsatt ska gälla och att det samlade arbetet inom beredskapssektorn Finansiella tjänster fortsatt ska utgå från detta.

Såväl Riksbanken som Riksgälden har vid finansiella kriser, som framgår ovan, operativa krishanterande uppdrag. Det är rimligt att förvänta sig att en finansiell kris som utspelar sig under förhöjd beredskap har liknande förlopp och kräver liknande hantering som vid en fredstida finansiell kris. Det är viktigt att säkerställa att det finns fungerande strukturer för den finansiella sektorn avseende såväl fredstida krissituationer som under höjd beredskap och att rutiner och organisation så långt som möjligt är densamma såväl under normala förhållanden som under en kris. Varken under fredstida förhållanden eller under höjd beredskap är det lämpligt att ge en tredje myndighet, utan ett sådant uppdrag, en roll som innebär att leda krishanteringen. Det skulle strida mot den s.k. ansvarsprincipen. Nästan all erfarenhet av krishantering visar att en organisatorisk uppdelning av funktionerna mellan dem som är relevanta i kris och dem som är relevanta när det inte är krisläge

riskerar att leda till att såväl det förebyggande som det krishanterande arbetet inte bara blir mindre effektivt, utan att det också allvarligt kan försvåras.

Som Riksgälden påpekar i sitt yttrande (dnr 2014/1076) över remissen Resolution – en ny metod för att hantera banker i kris (SOU 2014:52) är det olämpligt att ansvaret för att krishanteringen av banker läggs på den myndighet som också ansvarar för övervakningen av desamma eftersom de dubbla rollerna som tillsynsansvarig och ansvarig för krishanteringen riskerar att leda till en intressekonflikt som fördröjer en snabb och effektiv krishantering (s.k. *supervisory forbearance*). Det finns flera internationella exempel, inte minst i Europa, på att man från myndighetshåll dröjt med eller underlåtit att hanterat problemen i krisdrabbade banker med hänvisning till att de är tillfälliga i stället för att skyndsamt vidta åtgärder för att ta hand om de underliggande problemen. Ett sådant agerande har inte sällan bidragit till att förstärka krisens negativa effekter på samhällsekonomin.

Ovanstående resonemang var en viktig utgångspunkt för utformningen av rollfördelningen både internationellt och nationellt mellan tillsynsmyndighet och resolutionsmyndighet när det gäller hantering av banker m.m. i kris. Utgångspunkten i krishanteringsdirektivet är att tillsynsmyndigheten endast i undantagsfall får ges uppdraget som resolutionsmyndighet med hänsyn till de intressekonflikter som kan uppstå i förhållande till myndighetens tillsynsansvar. Krishanteringsdirektivet stipulerar att det i sådana undantagsfall ska finnas en strukturell separation och ett operativt oberoende mellan tillsyns- och resolutionsverksamheterna. Samma resonemang präglade också regeringens bedömning i proposition 2015/16:5 Genomförande av krishanteringsdirektivet (s. 184) om vilken myndighet som är mest lämplig som resolutionsmyndighet. Även i EU-förordningen om återhämtning och resolution av centrala motparter finns motsvarande krav på strukturell separation av tillsyns- och resolutionsansvar. Mot denna bakgrund vore det i direkt motsats till regeringens tidigare ställningstagande att tilldela Finansinspektionen befogenheter att ändra i rollfördelningen och resursallokeringen av krishanteringsarbetet.

Riksgälden menar därför, utifrån befintliga lagar, strukturer och förutsättningar för effektiv krishantering, att Riksbanken framstår som mer lämplig att utse till sektorsansvarig myndighet inom beredskapssektorn Finansiella tjänster. Riksgälden menar att de konstitutionella utmaningar det innebär att Riksbanken är en myndighet under riksdagen bör kunna lösas givet betydelsen av att kunna upprätthålla den finansiella stabiliteten i alla situationer. De konstitutionella frågor som utredningen lyfter bör fortsatt diskuteras, bland annat utifrån förslaget till ny riksbankslag (lagrådsremiss) som presenterats.

Om det inte är en framkomlig väg att utse Riksbanken till sektorsansvarig myndighet bör det i beredskapsförordningen förtydligas att i frågor om finansiell stabilitet – såväl i fredstida krissituationer som under höjd beredskap – ska det Finansiella stabilitetsrådet fortsatt utgöra den samordnande funktionen.

Riksgälden ser positivt på att utredaren identifierat behov av en ytterligare strukturerad och fungerande samverkan med privata aktörer avseende beredskapen i finansiella tjänster. Finansiell sektor består till huvuddelen av näringslivet varpå dessa måste ingå i tydliga

samverkansstrukturer för att skapa verkan i sektorn i hela hotskalan. För att stärka samverkan med näringslivet förordar Riksgälden stärkta förutsättningar genom tydligare krav på privata aktörer som t.ex. banker och clearingorganisationer vid kris och under höjd beredskap.

Utredaren hänvisar till att andra aktörer ska inspireras av Finansiella sektorns privat-of-fentliga samverkansgrupp (FSPOS) form för samverkan. Riksgälden vill här påpeka att FSPOS är en frivillig struktur utan beslutsmandat. FSPOS är inte tänkt att vara en struktur för operativ samordning i någon del av hotskalan.

Avsnitt 7.5.5 Försörjning av grunddata

Utredningen föreslår att beredskapssektorn *Försörjning av grunddata* inrättas. Utredningen föreslår att DIGG, Lantmäteriet, Skatteverket, Bolagsverket och Försäkringskassan ska ingå i beredskapssektorn. Med försörjning av grunddata avser utredningen att uppgifter inom den offentliga förvaltningen som flera aktörer har behov av och som är viktiga i samhället är tillgängliga även under höjd beredskap och vid frestida kriser.

Riksgälden ser behov av att även Statistiska centralbyrån ingår i beredskapssektorn. SCB framställer statistik inom flera olika ämnesområden, vilka är av stor vikt för Riksgäldens beräkningar. Bland annat får Riksgälden information från Statistiska centralbyrån kopplat till finansräkenskaperna.

Avsnitt 7.6 De tio beredskapssektorerna kompletteras med fyra särskilda beredskapsområden

Utredningen föreslår att fyra särskilda beredskapsområden skapas. Riksgälden har valt att lämna synpunkter på två av dessa områden; Cybersäkerhet respektive Psykologiskt försvar. Både dessa områden är av stor betydelse för finansiella sektorns möjlighet att bibehålla förmåga i hela hotskalan. Samverkan med myndigheter inom dessa två områden borde därför vara centralt för beredskapssektorerna Finansiella tjänster som för Ekonomisk säkerhet.

Riksgälden ser vidare positivt på utredningens förslag att de särskilda beredskapsområdena ska ingå i det gemensamma arbetet med en sammanhängande planering för totalförsvaret.

Avsnitt 7.6.1 Cybersäkerhet

Riksgälden ser positivt på utredningens förslag om cybersäkerhet som ett särskilt beredskapsområde. Riksgälden, liksom hela finansiella sektorn, har idag en hög grad av beroenden till el och telekommunikation. Vidare sker i stort sett all informationshantering i sektorn och vid Riksgälden i realtid via internationellt uppkopplade datasystem, vilket gör systemen och därmed hela sektorn sårbar för avbrott. En av de största sårbarheterna, och därtill en av de svåraste att förhindra är angrepp kopplade till att undergräva förtroendet för det finansiella systemet.

Riksgälden ser att det behöver finnas en nationell funktion med uppgift att aktivt stödja myndigheter i arbetet med att förebygga och hantera angrepp inom informations- och

kommunikationsområdet. Det är ekonomiskt inte försvarbart att varje myndighet ska bygga upp den kunskap som krävs för att klara av ett modernt cyberangrepp.

I syfte att kunna arbeta effektivt med cybersäkerhet anser Riksgälden vidare att det för myndigheter och utvalda privata aktörer, finns behov av att löpande kunna ta del av aktuell lägesbild över hot- och risker i samhällets digitala miljö.

Riksgälden anser att en samordnande myndighet för beredskapsområdet Cybersäkerhet bör utses för att förtydliga ansvaret gentemot övriga beredskapssektorer.

Avsnitt 7.6.2 Psykologiskt försvar

Riksgälden ser allvarligt på riskerna med otillbörlig informationspåverkan. Påverkanskampanjer har blivit allt mer sofistikerade och används såväl i fredstid som i krig. Främmande makt kan utnyttja samhällets sårbarheter för att uppnå sina mål utan att behöva använda militära medel. Konsekvenserna av desinformation och ryktesspridning i finansiell sektor kan bli oerhört kostsamma ekonomiskt som mänskligt. I värsta fall kan det helt underminera det finansiella systemet. Riksgälden ser därför positivt på att ett särskilt beredskapsområde för Psykologiskt försvar skapas.

Otillbörlig informationspåverkan kan ha en mycket stor negativ inverkan på samhällskritiska funktioner vilket snabbt kan utvecklas till en akut situation. Detta gäller särskilt för finansiell sektor, som har en hög grad av digitalisering och är starkt beroende av medborgarnas och andra länders förtroende. Tillförlitlig information är central, dels för förtroende för svenska staten som helhet, dels för den finansiella sektorn i stort.

Riksgälden vill trycka på behovet av stöd i det förebyggande arbetet och att myndigheter löpande har möjligheten att kunna ta del av lägesbilder med bedömning av otillbörlig informationspåverkan mot Sverige och svenska intressen. Med ett sådant underlag kan myndigheter ta välvägda beslut för att förebygga och hantera otillbörlig informationspåverkan.

Riksgälden ser vidare ett behov av att deltagarna i det särskilda beredskapsområdet skyndsamt kan ge stöd till en utsatt samhällssektor vid ett läge med pågående incidenter med otillbörlig informationspåverkan för att kunna bemöta desinformation.

Avsnitt 7.9 Kompetensen behöver stärkas vid upphandlingar

Riksgälden stödjer utredningens förslag om att Upphandlingsmyndighetens stöd till andra myndigheter bör tydliggöras och utvecklas i frågor som rör krisberedskap och totalförsvar.

Avsnitt 7.11 Beredskapssektorerna ska samverka med varandra

Utredningen föreslår en rad bestämmelser om samverkan som tycks förutsätta att myndigheterna till stor del kan dela information med varandra. I avsnitt 7.11 anges till exempel att samarbete och samverkan mellan sektorerna inte bör regleras i författning, utan i stället bör utgå från de behov som en specifik situation aktualiserar. För att få till stånd

en effektiv samverkan kommer ofrånkomligen information behöva delas över myndighetsgränser. Det förefaller saknas en heltäckande analys i utredningen av om gällande rätt innehåller sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om sekretess som tillgodoser det behov av rapportering och samverkan som föreslås i utredningen, eller om det finns det behov av sådana bestämmelser.

Avsnitt 8.3 Samhällsviktig verksamhet definieras

Riksgälden ser positivt på att begreppet *samhällsviktig verksamhet* regleras ytterligare och införs i beredskapsförordningen.

Avsnitt 8.4 Beredskapsuppgifter för samtliga statliga myndigheter

Avsnitt 8.4.2 Risk- och sårbarhetsanalyser – ökat fokus på åtgärder

I 7§ förslag till ny beredskapsförordning föreslår utredaren att statliga myndigheter, minst vartannat år, utifrån en analys ska identifiera och värdera sårbarheter, hot och risker och sammanställa resultatet i en risk- och sårbarhetsanalys. Analysen ska vidare innefatta vilka åtgärder som krävs för att minska sårbarheten mot sådana hot och risker vilka allvarligt kan hota, skada eller försämra förmågan till verksamhet inom området eller inom samhället i stort. Riksgälden stödjer förslaget, men önskar ökad tydlighet kring om detta ger möjlighet för myndigheter att acceptera risker? Vissa hot och risker kommer alltid att finnas, särskilt sett till att förslaget omfattar hela hotskalan. Innebär förslaget att statliga myndigheter kan acceptera vissa risker och därmed avstå från att vidta åtgärder? Beskrivna åtgärder som inte vidtas minskar inte sårbarheter.

Avsnitt 8.5 Beredskapsmyndigheternas uppgifter

Riksgälden stödjer utredningens förslag till uppgifter för beredskapsmyndigheter. Det bör dock tydliggöras hur bestämmelserna om den sektorsansvariga myndighetens uppgifter och ansvar, förhåller sig till bestämmelserna om övriga beredskapsmyndigheters uppgifter och ansvar. Dessa bestämmelser reglerar ju delvis samma område (exempelvis rapportering och samverkan med andra myndigheter).

Avsnitt 8.5.1 Rapportering av risk- och sårbarhetsbedömningar

Riksgälden stödjer att en ordning med rapportering av risk- och sårbarhetsbedömningar införs som komplement till risk- och sårbarhetsanalyser.

Riksgälden stödjer vidare utredningens förslag om att beredskapsmyndigheterna som ingår i en beredskapssektor ska lämna en sammanfattande redovisning till den sektorsansvariga myndigheten. Riksgälden bedömer dock att det finns risker med att redogöra för *planerade* åtgärder i risk- och sårbarhetsbedömningarna. Utifrån denna redovisning finns möjlighet att dra slutsatser om ännu inte åtgärdade sårbarheter. Det bör därför övervägas om spridningen av den sammantagna informationen i sektorn ska begränsas eller till del anonymiseras. Vidare bör det även säkerställas att sektorsansvariga myndigheter har korrekta förutsättningar att hantera risk- och sårbarhetsbedömningarna ur en informations-säkerhetsaspekt.

Riksgälden vill i detta sammanhang återigen lyfta behovet av att en analys genomförs av om gällande rätt innehåller sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om sekretess som tillgodoser behovet av rapportering. Se resonemang under avsnitt 7.11.

Avsnitt 8.7 De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter

Avsnitt 8.7.1 De sektorsansvariga myndigheternas ansvar för planering och förberedelser

Riksgälden stödjer utredningens förslag att den sektorsansvarige, i en förberedelsefas, ska ansvara för ”... *samordning och inriktning av planering och förberedelser av verksamheten inom beredskapssektorn för civilt försvar och krisberedskap.*”

En tydlig ansvarsfördelning skapar korrekta förväntningar på vad den sektorsansvariga myndigheten respektive andra myndigheter i sektorn kan och ska göra. De uttryck som används i den föreslagna författningstexten är emellertid ibland vaga och otydliga. Exempelvis används uttryck som ”verka för”, ”ha förmåga att” och ”ta initiativ till åtgärder”. Detta gör att det är ibland svårt att förstå innebörden av förslagen, framför allt vad förslagen innebär för övriga beredskapsansvariga myndigheter i en beredskapssektor.

Den sektorsansvariga myndighetens roll som samlad kontaktyta mot andra beredskapssektorer bör förtydligas. Detsamma gäller den sektorsansvariga myndighetens ansvar för samordning i förhållande till andra beredskapssektorer. Detta för att de beroenden som beredskapssektorn har till andra beredskapssektorer ska kunna tas om hand i de berörda beredskapssektorernas planering. Inom beredskapssektorn Finansiella tjänster är exempelvis en samordnad planering med beredskapssektorerna Elektroniska kommunikationer och Energiförsörjning helt avgörande för att kunna upprätthålla den samhällsviktiga verksamheten vid fredstida kriser och under höjd beredskap.

Avsnitt 8.7.2 De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter under höjd beredskap

Under ett läge med höjd beredskap kan Riksgälden se att det kan finnas behov av att delegera beslutsfattande och utforma särskilda strukturer för samordning inom den statliga förvaltningen givet de behov som kan uppstå vid krig. Riksgälden har dock invändningar mot de befogenheter som tilldelas den sektorsansvarige i förslaget till beredskapsförordning.

Riksgälden avstyrker förslaget att ge sektorsansvariga myndigheter mandat att meddela föreskrifter gentemot övriga myndigheter inom beredskapssektorn när det gäller prioriteringar och omfördelningar av resurser. Även med de begränsningar i mandatet som utredaren föreslår innebär förslaget ett väsentligt ingrepp i den egna myndighetens rådighet i fråga om hur myndighetens uppdrag ska hanteras. Förslaget riskerar också att skapa osäkerhet om ansvars- och rollfördelningen i situationer där tydlighet gentemot andra aktörer är viktig. I situationer där Riksgälden behöver använda sina krishanterande instrument för att bidra till den finansiella stabiliteten under höjdberedskap måste detta kunna ske självständigt och utan risk för otydlighet och ett uppfattat ”dubbelkommando”. Därtill riskerar som noterats ovan (kommentar till 7.5.4) att en dubbel roll som tillsynsansvarig och ansvarig för krishantering kan leda till intressekonflikter och snedvridna incitament som fördröjer en effektiv krishantering, ett faktum som styrt EU-lagstiftningen och

något som regeringen beaktade i samband med att Riksgälden utsågs till resolutionsmyndighet. Som anförts ovan i kommentarerna kring avsnitt 7.5.4 bör den nödvändiga samordning som krävs för att upprätthålla den finansiella stabiliteten fortsatt ske inom det Finansiella stabilitetsrådet.

Förslaget avviker dessutom från rådande former och principer i den statliga förvaltningen. Utredaren motiverar heller inte behoven av en sådan befogenhet och det framgår inte hur potentiella konflikter med de beredskapsansvariga myndigheternas egna beslut om prioriteringar och fördelning av resurser för att kunna fullgöra sitt uppdrag ska hanteras. Förslaget riskerar att skapa oreda och ineffektivitet. Om regeringen vill avhända sig ett specifikt mandat till de sektorsansvariga myndigheterna under höjd beredskap måste mandatets innehåll vara känt i förväg och specificeras betydligt tydligare än i utredningens förslag.

Riksgälden ser på motsvarande sätt att det finns utmaningar med att den sektorsansvariga myndigheten ska konkretisera regeringens övergripande inriktning genom att besluta om kompletterande riktlinjer och att det även här behövs ett utvecklat resonemang om hur detta mandat förhåller sig till beredskapsmyndigheternas ansvar att tolka och följa regeringens inriktning.

Avsnitt 8.7.3 De sektorsansvariga myndigheternas uppgifter vid fredstida krissituationer

Riksgälden ser behov av att ytterligare tydliggöra den sektorsansvariga myndighetens mandat och ansvar under fredstida kriser. De delar av en fredstida krissituation som rör förmågan att upprätthålla samhällsviktig verksamhet inom området Finansiella tjänster faller då på den sektorsansvariga myndigheten att samordna. Hantering av finansiella kriser bör dock, enligt Riksgäldens synpunkter under avsnitt 7.5.4 ovan, hanteras i enlighet med dagens ansvarsfördelning och arbetsformer samt ansvarsprincipen.

Avsnitt 8.8 Samverkan med näringsliv och statliga bolag för ökad samordning i planering och förberedelser

Avsnitt 8.8.1 Samverkan med näringslivet – Utredningen om totalförsvarets försörjningstrygghet

Riksgälden anser att det är angeläget att totalförsvarsviktiga företag och försörjningskrav på dessa identifieras då detta underlättar arbetet med kontinuitet i sektorn.

Avsnitt 8.8.2 Statliga myndigheters samverkan med näringslivet

Riksgälden stödjer förslaget om att totalförsvarsmyndigheterna ska ges i uppdrag att inleda arbetet med att identifiera de företag som bedriver totalförsvarsviktig verksamhet i respektive sektor.

Vid sidan av finansiell krishantering där olika myndigheter har tydliga befogenheter att ställa krav på bl.a. finansiella institut anser Riksgälden att sektorsansvariga myndigheter, i samråd med deltagare i sektorn, bör ha mandat att peka ut privata aktörer inom sektorn där beredskapsåtgärder ska vidtas. För att detta ska kunna realiseras bör dock ersättningsfrågan först lösas ut. Riksgälden önskar därför att det tydliggörs vilket ansvar som åligger

privata aktörer under höjd beredskap och vilka kostnader som kan uppkomma i arbetet med kontinuitet.

Riksgälden ser positivt på att utredningen beskriver behovet av en strukturerad och fungerande samverkan med privata aktörer avseende beredskapen i finansiella sektorn. Finansiell sektor är beroende av privata aktörer. Beroendet är stort både sett till infrastruktur för finansiella tjänster och som betalningsförmedlare. Riksgälden vill därför poängtera vikten av att det privata näringslivet med representanter från den finansiella sektorn adjungeras, när så anses lämpligt, till sektorn Ekonomisk säkerhet samt sektorn Finansiella tjänster.

För att försäkra sig om den privata sektorns förmåga till leverans under krig bör det tydligare beskrivas vilka möjligheter som staten har, eller behöver utveckla, för att kunna ställa krav på näringslivet att beakta totalförsvarets behov i verksamheten. Det måste skapas förutsättningar för tydligare krav på banker, andra finansiella institut och företag som inom sektorn tillhandahåller andra viktiga tjänster inom exempelvis clearing och handel med värdepapper vid kris och under höjd beredskap. Staten behöver säkerställa en säker och robust lösning för digital identifiering på betalningsmarknaden. Det finns idag ett stort beroende till den kommersiella lösningen Bank-ID både för privata, kommersiella och offentliga aktörer och redundansen behöver stärkas.

En brist i utredningen är att det inte tydligare framgår hur samverkan med näringslivet bör bedrivas, vilka krav som kan ställas på privata aktörer och tydligare framgår vem som ansvarar för att samverkan genomförs. Som tidigare nämnts i remissvaret ser Riksgälden, i motsats till utredaren, inte att FSPOS kan stå som förebild för samverkan under höjd beredskap då FSPOS är en frivillig struktur utan beslutsmandat, se avsnitt 7.5.4.

Riksgälden ser också att det kommer finnas behov av att samverka med privata aktörer som eventuell adjungeras in i andra beredskapssektorer, t.ex. Elektroniska kommunikationer och Energiförsörjning. Det bör förtydligas om denna samverkan ska ske genom sektorsansvarig eller via t.ex. MSB.

Avsnitt 12.1 Planering av det civila försvaret

Avsnitt 12.1.2 Underlag för beslut om finansiering av civilt försvar och krisberedskap

Utredaren föreslår att MSB bör ges i uppdrag att ansvara för en sammanställning av de resursbehov som kan finnas inom civilt försvar och krisberedskap och att utifrån sammanställningen göra en helhetsbedömning som underlag för en välavvägd helhet till regeringen. Riksgälden stödjer detta. Riksgälden vill dock understryka vikten av att en förutsättning för ett sådant uppdrag är att MSB utvecklar en transparent process som garanterar en objektiv bedömning av behoven som helhet. De målvariabler och utvärderingskriterier som används för att bedöma och jämföra olika resursbehov måste vara kända av beredskapsmyndigheterna. Beredskapsmyndigheterna behöver även ges möjlighet att bidra till helhetsbedömningen.

Avsnitt 15.2 Rapportering från beredskapsmyndigheter

Riksgälden vill återigen hänvisa till de synpunkter vi gav under kapitel 7.11. Utredningen föreslår en rad bestämmelser om samverkan som tycks förutsätta att myndigheter till stor del kan dela information med varandra. Riksgälden ser behov av en fördjupad analys om gällande rätt innehåller sekretessbrytande bestämmelser och bestämmelser om sekretess som tillgodoser det behov av rapportering och samverkan som föreslås i utredningen, eller om det finns det behov av sådana bestämmelser.

Riksgälden vill även betona att det, utöver rapporteringen via beredskapssektorn, ofta finns behov av en direkt relation mellan en beredskapsmyndighet och regeringen (Regeringskansliet) för att dela särskild information.

I detta ärende har riksgäldsdirektör Hans Lindblad beslutat efter föredragning av säkerhetsanalytiker Fredrik Lindgren.

Hans Lindblad, beslutande

Fredrik Lindgren, föredragande