

Protokollsbilaga B

Direktionens protokoll 110404, § 5



Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
103 33 STOCKHOLM

SVERIGES RIKSBANK
SE-103 37 Stockholm
(Brunkebergstorg 11)

Tel +46 8 787 00 00
Fax +46 8 21 05 31
registratorn@riksbank.se
www.riksbank.se

DNR 2011-141-STA

ER REF Fi 2010/1619

2011-04-04

ESTABLISHED 1668

Remissyttrande om En samlad reglering för stärkt krisberedskap mot allvarliga tekniska fel och störningar i det centrala betalningssystemet

Riksbanken stödjer i stort generaldirektör Johan Hellmans slutsatser och förslag till åtgärder för att vidareutveckla krisberedskapen inom det centrala betalningssystemet i rapporten "En samlad reglering för stärkt krisberedskap mot allvarliga tekniska fel och störningar i det centrala betalningssystemet". Riksbanken är positiv till att ta på sig det nationella samordningsansvar som föreslås i utkastet till en ny lag inom området.

Särskilt om "Vad ska ingå i det nationella samordningsansvaret?"

I rapporten beskriver utredaren i avsnitt 7.5.2 vad han anser ska ingå i det nationella samordningsansvaret för krisberedskapen i de samhällsviktiga funktionerna i det nationella betalningssystemet. Här ger Riksbanken sin syn på de olika ansvarsområdena.

Leda samverkan mellan myndigheter och de privata aktörerna

I detta avseende instämmer Riksbanken med utredaren. Riksbankens ambition är dessutom att fortsätta den privat-offentliga samverkan som redan idag finns. Detta innebär i praktiken att även andra typer av finansiella företag, som inte direkt anses tillhandahålla samhällsviktiga funktioner, fortsatt kommer att erbjudas att delta i arbetet på frivillig basis.

Riksbanken vill särskilt poängtera att samverkansansvaret inte ska frånta det operativa krisberedskapsansvaret från berörda myndigheter och företag. Ansvarsprincipen ska med andra ord, så som utredaren föreslår, fortsatt tillämpas inom den finansiella sektorn. På samma sätt anser Riksbanken att Finansinspektionen fortsatt ska ansvara för tillsynen över de enskilda finansiella företagens krisberedskap, vilket även föreslås av utredaren.

■ *Leda och genomföra övningar*

Riksbanken instämmer med utredaren.

Leda teknisk granskning av gränssnitten mellan de tekniska systemen i de samhällsviktiga transaktionsflödena

Riksbanken instämmer med utredaren, även om vi anser att olika metoder kan och bör tillämpas för att säkerställa informationssäkerheten i de samhällsviktiga funktionerna i det nationella betalningssystemet. Dessutom är det av vikt att Finansinspektionen regelbundet granskar informations- och IT-säkerheten i de finansiella företagen under inspektionens tillsyn samt att Riksgälden genomför granskningar på området inom den statliga betalningsmodellen.

Samordna IT-incidentrapporteringen

Inom detta område krävs, som utredaren påpekar, samordning mellan ett stort antal aktörer och Riksbanken har idag inte någon direkt roll i detta arbete förutom att incidenter relaterade till RIX-systemet rapporteras till oss. Utredaren anser dessutom att denna del av samordningsansvaret ska omfatta att ha en förmåga till snabba insatser för att stoppa hotande eller pågående IT-incidenter. Denna handlingsberedskap kräver en omfattande organisation och särskild kompetens, vilket inte finns i tillräcklig utsträckning inom Riksbanken idag. Riksbanken är därför tveksam till att samordna IT-incidentrapporteringen.

Riksbanken anser snarare att den nationella samordnaren ska arbeta för att bygga upp ett nära samarbete mellan finansiella företag och CERT-SE, Sveriges nationella center för att förebygga och hantera IT-incidenter, inom Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (tidigare CITIC inom Post- och telestyrelsen). På så sätt kommer samma funktion som utredaren eftersträvar att utvecklas inom en redan befintlig verksamhet. Detta tillvägagångssätt bör innebära en större effektivitet, såväl när det gäller utformningen av samarbetet som när det gäller att komma igång med det operativa arbetet.

Utarbeta en risk- och sårbarhetsanalys samt lägesrapport

Riksbanken är beredd att i det nationella samordningsansvaret ta på sig arbetet med risk- och sårbarhetsanalyser samt att sammanställa lägesrapporter. Däremot kommer inte Riksbanken, med hänvisning till att Riksbanken är en myndighet under riksdagen, att ställa dessa rapporter direkt till regeringen. Riksbanken kommer dock att delge information till regeringen och berörda myndigheter för att dessa ska kunna skapa en enhetlig riskrapportering för samhället i stort. Riksbanken avser även att ge ut officiella rapporter om krisberedskapen i finanssektorn.

Utöva tillsyn/övervakning

Riksbanken anser att Finansinspektionen fortsatt ska utöva tillsyn över de enskilda, finansiella företagen. Det nationella samordningsansvaret bör därför inbegripa att analysera och sammanställa systemrelevanta iakttagelser som rör krisberedskapen för de samhällsviktiga funktionerna i det nationella betalningssystemet. Analysen ska ligga till grund för identifiering av risker och

■ sårbarheter samt riskhanteringsåtgärder för att upprätthålla de samhällsviktiga funktionerna i det nationella betalningssystemet. Detta arbete kommer att kräva ett nära samarbete mellan Riksbanken och Finansinspektionen.

Planera för informations- och kommunikationsinsatser vid kriser

Riksbanken instämmer med utredaren.

Särskilt om utredarens lagförslag

Riksbanken har ett antal synpunkter på den föreslagna lagtexten och synpunkterna på lagförslaget har konkretiserats och införts i *Bilaga 1: Förslag till konkreta ändringar i utredarens utkast till lag om krisberedskap i det centrala betalningssystemet*.

Riksbankens ändringsförslag har följande motiveringar:

Med hänsyn tagen till att de finansiella marknaderna och dess beståndsdelar, exempelvis det centrala betalningssystemet, karakteriseras av snabba och kontinuerliga förändringar anser Riksbanken att lagstiftaren bör undvika allt för detaljerade skrivningar i lagen. Att de finansiella aktörerna, inklusive de aktörer som agerar i det centrala betalningssystemet, verkar allt mer internationellt gör även att lagen måste lämna utrymme för anpassningar till potentiellt föränderliga gränsöverskridande regleringar och standarder. Den nationella samordnaren bör därför ha möjligheten att via föreskriftsrätt påverka tolkningen av lagen.

Utkastet tar inte hänsyn till Riksbankens självständiga roll gentemot regeringen vilket främst är tydligt i 4, 13 och 14 §§ där regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer pekas ut som den instans som har föreskriftsrätt. Mot bakgrund av att Riksbanken är en oberoende myndighet under riksdagen anser Riksbanken att det i lagen ska framgå att det är Riksbanken som har föreskrifts- och beslutsrätt.

Utkastet saknar en närmare definition av vad som avses med "det centrala betalningssystemet", vilket i juridisk mening inte heller krävs. Däremot blandas begreppen "nationella betalningssystemet", "centrala delar av betalningssystemet" samt "den systemviktiga infrastrukturen i det nationella betalningssystemet", vilket leder till osäkerhet kring vad som faktiskt avses. Riksbanken föreslår att begreppet "samhällsviktiga funktioner i det nationella betalningssystemet" används och att dessa definieras som:

"de delar av det nationella betalningssystemet som har en samhällsfunktion av sådan betydelse att ett bortfall eller en svår störning av dess funktion, direkt eller över tid, skulle innebära risk eller fara för samhällets funktionalitet eller samhällets grundläggande värden."

Definitionen baseras på Myndigheten för samhällsskydd och beredskaps förslag till regeringen avseende en ny definition av samhällsviktig verksamhet. Mot bakgrund av detta föreslår Riksbanken även att lagen namnges "Lag om krisberedskap för samhällsviktiga funktioner i det nationella

■ betalningssystemet". Riksbanken rekommenderar att detta resonemang tas med i den kommande propositionen och att Finansdepartementet i detta arbete även åberopar de lagrum som redan finns avseende det nationella betalningssystemet, bland annat lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden.

Riksbanken anser att befintligt krisberedskapsarbete och idag gällande ansvarsfördelning ska vara utgångspunkt i utformandet av det nationella samordningsansvaret för att undvika ineffektivitet och oklara ansvarsförhållanden. Särskilt saknas att utkastet till lag inte reglerar Finansinspektionens roll i den finansiella sektorns krisberedskap. Riksbanken anser att Finansinspektionen som tillsynsmyndighet bör ha ett fortsatt ansvar att utöva tillsyn av krisberedskapen i de enskilda företagen under myndighetens tillsyn. Det bör i lagen framgå att Riksbanken, även i rollen som nationell samordnare, ska fortsätta att samverka med Finansinspektionen för att upprätthålla och vidareutveckla krisberedskapen i den finansiella sektorn.

8 § bör utgå i sin helhet då den inte tillför lagen något annat än att lagen ska följas, vilket är en förutsättning för en fungerande rättsordning.

12 § bör utgå i sin helhet då Riksbanken inte bör eller kan utöva regeluppföljning hos andra aktörer. Finansinspektionen bör i sin roll som tillsynsmyndighet tillse att lagen följs.

Enligt 15 § andra stycket i utkast till lag gäller i det allmänna verksamhet offentlighets- och sekretesslagen (2009:400). För att Riksbanken ska kunna sekretessbelägga de uppgifter om affärs- och driftförhållanden som banken får ta del av i sin roll enligt den föreslagna lagen behöver en ändring införas i offentlighets- och sekretesslagen. Lämpligast läggs en hänvisning till den föreslagna lagen om krisberedskap i de samhällsviktiga funktionerna i betalningssystemet in som en ny punkt 7 i 30 kap. 6 §.

Riksbanken anser vidare att Riksbankens ansvar enligt denna lag också bör tas in i lagen (1988:1385) om Sveriges riksbank (riksbankslagen). Förslagsvis bör ett nytt fjärde stycke föras in i 1 kap. 2 § riksbankslagen med följande lydelse: "Vidare ska Riksbanken ha det nationella samordningsansvaret enligt lagen (xx:xx) om krisberedskap för samhällsviktiga funktioner i betalningssystemet."

Riksbanken kommer inte att ansöka om finansiering av krisberedskapsåtgärder genom det så kallade 2:4-anslaget. Detta anslag ska finansiera samhällets krisberedskap via myndigheter under regeringen. Finansinspektionen bör därför fortsatt ha möjlighet att söka finansiering via 2:4-anslaget om ett sådant behov identifieras. Som självständig centralbank under riksdagen finansierar Riksbanken normalt verksamheten genom de vinster den egna verksamheten genererar. Riksbanken anser dock att det ska finnas en möjlighet att avgiftsfinansiera arbetet som nationell samordnare av krisberedskapen.

Övrigt

Finansdepartementet efterfrågar särskilt synpunkter på utredarens förslag till fortsatt arbete. I detta avseende har Riksbanken inget att anmärka annat än att

■ det inom de utpekade fokusområdena kontantförsörjning, betalningssystemets el- och teleberoende samt alternativa utbetalningsvägar pågår eller planeras arbeten för en stärkt krisberedskap. Riksbanken avser att fortsätta detta arbete inom ramen för det nationella samordningsansvaret.

Avslutningsvis vill Riksbanken framhålla att arbetet med den nya lagstiftningen är angeläget. Osäkerhet bland inblandade aktörer avseende vad som gäller framöver kan leda till ett ineffektivt krisberedskapsarbete.

På direktionens vägnar:

Stefan Ingves

Kerstin Alm

I beslutet har deltagit: Stefan Ingves (ordförande), Svante Öberg, Karolina Ekholm, Lars E.O. Svensson och Barbro Wickman-Parak.

Föredragande har varit Urban Örtberg.

Bilaga 1: Förslag till konkreta ändringar i utredarens utkast till lag om krisberedskap i det centrala betalningssystemet

I denna bilaga ger Riksbanken konkreta förslag till förändringar av utredarens lagförslag. Ändringsförslagen är markerade med understrykning av den text som Riksbanken anser bör ändras.

Riksbankens förslag till – Lag om krisberedskap för samhällsviktiga funktioner i det nationella betalningssystemet

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om krisberedskap för samhällsviktiga funktioner i det nationella betalningssystemet.

Syfte/mål

2 § Syftet med denna lag är att så långt möjligt säkerställa att samhällsviktiga funktioner i det nationella betalningssystemet fungerar tillfredsställande även vid allvarliga tekniska störningar och avbrott, att följderna av sådana störningar och avbrott kan förebyggas och begränsas samt att samhällsviktiga betalningar kan genomföras inom rimlig tid även vid sådana störningar och avbrott.

Nationellt samordningsansvar

3 § Riksbanken ska ha ett nationellt samordningsansvar för arbetet med krisberedskapsfrågor enligt denna lag.

Riksbanken ska i denna samordningsroll ta hänsyn till befintliga och planerade krisberedskapsåtgärder, såväl i samhället i stort som inom den finansiella sektorn.

I övrigt ska ansvaret för krisberedskap tillämpas i enlighet med gällande rätt.

Utredarens förslag till 12 § utgår i sin helhet i Riksbankens förslag.

Tillämpningsområde

4 § Bestämmelserna i denna lag är tillämpliga på de myndigheter och företag som tillhandahåller samhällsviktiga funktioner i det nationella betalningssystemet.

Utredarens förslag till – Lag om krisberedskap i det centrala betalningssystemet

Inledande bestämmelse

1 § Denna lag innehåller bestämmelser om delar av krisberedskapen inom de centrala delarna av betalningssystemet.

Syfte/mål

2 § Syftet med denna lag är att så långt möjligt säkerställa att de centrala delarna av betalningssystemet fungerar tillfredsställande även vid allvarliga tekniska störningar och avbrott, samhällsviktiga betalningar kan genomföras inom rimlig tid även vid allvarliga tekniska störningar och avbrott, och att följderna av allvarliga tekniska störningar och avbrott i de centrala delarna av betalningssystemet kan förebyggas och begränsas.

(Nationellt samordningsansvar

11 § Riksbanken ska ha ett nationellt samordningsansvar för arbetet med krisberedskapsfrågor enligt denna lag.)

KOPIERAT för jämförbarhet

(12 § Riksbanken ska övervaka att denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs.) KOPIERAT för jämförbarhet

Tillämpningsområde

3 § Bestämmelserna i denna lag är tillämpliga på de myndigheter och företag som utgör en del av den systemviktiga infrastrukturen i det nationella betalningssystemet.

5 § Riksbanken får meddela föreskrifter om vilka funktioner i det nationella betalningssystemet som ska anses samhällsviktiga samt vilka aktörer som ska omfattas av denna lag enligt 4 §.

Krav

6 § Aktörer som avses i 4 § ska vidta tillräckliga åtgärder för att förebygga och hantera allvarliga tekniska störningar och avbrott i samhällsviktiga funktioner i det nationella betalningssystemet.

7 § Aktörer som avses i 4 § ska kunna utföra sina delar av samhällsviktiga funktioner i det nationella betalningssystemet även vid allvarligare tekniska störningar och avbrott som väsentligt påverkar a) den egna verksamheten, b) elförsörjningen, eller c) övrig teknisk infrastruktur.

8 § Aktörer som avses i 4 § är även skyldiga att i rimlig utsträckning bistå varandra när någon eller några av dem har drabbats av en händelse som avses i 7 §.

Utredarens förslag till 8 § utgår i sin helhet i Riksbankens förslag.

9 § De tekniska lösningar och system som används av en aktör som avses i 4 § ska vara beskaffade och användas på sådant sätt att betryggande säkerhet ges mot störningar i de samhällsviktiga funktionerna i det nationella betalningssystemet till följd av sådana allvarliga tekniska störningar och avbrott som avses i 7 §.

Särskilt om avveckling

10 § Riksbanken får meddela föreskrift om inom vilken tid en aktör som avses i 4 § ska ha förmåga att avveckla samtliga samhällsviktiga betalningar, även vid allvarliga störningar eller avbrott som avses i 7 §. Om inget annat anges ska samtliga samhällsviktiga betalningar vara avvecklade inom ett dygn.

Utredarens 11 § har i Riksbankens förslag ändrats till 5 §.

Utredarens förslag till 12 § utgår i sin helhet i Riksbankens förslag.

4 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka myndigheter och företag som ska anses utgöra en del av den systemviktiga infrastrukturen i det nationella betalningssystemet enligt 3 §.

Krav

5 § Myndigheter och företag som avses i 3 § ska vidta tillräckliga åtgärder för att förebygga och hantera allvarliga tekniska störningar och avbrott.

6 § Myndigheter och företag som avses i 3 § ska kunna utföra sina uppgifter i det nationella betalningssystemet även vid allvarligare tekniska störningar och avbrott som väsentligt påverkar a) den egna verksamheten, b) elförsörjningen, eller c) den tekniska infrastrukturen.

7 § Företag som avses i 3 § är även skyldiga att i rimlig utsträckning bistå varandra när någon eller några av dem har drabbats av en händelse som avses i 6 §.

8 § Företag som avses i 3 § är skyldig att även i övrigt vidta de beredskapsåtgärder som beslutas enligt denna lag.

9 § De tekniska lösningar och system som används av myndigheter och företag som avses i 3 § ska vara beskaffade och användas på sådant sätt att betryggande säkerhet ges mot störningar i verksamheten till följd av sådana allvarliga tekniska störningar och avbrott som avses i 6 §.

Särskilt om avveckling

10 § Även vid allvarliga störningar eller avbrott som avses i 6 § ska merparten av alla betalningar i RIX-systemet avvecklas inom ett dygn.

Nationellt samordningsansvar

11 § Riksbanken ska ha ett nationellt samordningsansvar för arbetet med krisberedskapsfrågor enligt denna lag.

12 § Riksbanken ska övervaka att denna lag och föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs.

Beredskapsåtgärder

11 § Riksbanken får besluta om beredskapsåtgärder som ska vidtas av en aktör som avses i 4 §. Med beredskapsåtgärder avses särskilda åtgärder som behövs för att säkerställa samhällsviktiga funktioner i det nationella betalningssystemet vid händelser som avses i 7 §. Beslutet får inte vara mer betungande än vad som ska anses vara skäligt med hänsyn till aktörens betydelse för de samhällsviktiga funktionerna i det nationella betalningssystemet.

Riksbanken får meddela närmare föreskrifter om åtgärder som kan utgöra beredskapsåtgärder.

Samordningsavgift

13 § Riksbanken får avgiftsbelägga de aktörer som avses i 4 § för att finansiera samordningsansvaret i enlighet med denna lag.

Tystnadsplikt

12 § Den som på grund av bestämmelser i denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen har fått kännedom om en enskilds affärs- eller driftförhållanden får inte obehörigen röja eller utnyttja uppgifterna.

I det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

Beredskapsåtgärder

13 § Riksbanken får besluta om beredskapsåtgärder som ska vidtas av en aktör som avses i 3 §. Med beredskapsåtgärder avses särskilda åtgärder som behövs för att säkerställa funktionen i det centrala betalningssystemet i händelse av allvarliga tekniska störningar och avbrott. Beslutet får inte vara mer betungande än vad som ska anses vara skäligt med hänsyn till omfattningen av aktörens verksamhet och den betydelse aktören har i det centrala betalningssystemet.

Ersättning för kostnader för beredskapsåtgärder beslutas av Riksbanken.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om åtgärder som kan utgöra beredskapsåtgärder.

Övervakningsavgift

14 § Företag som avses i 3 § skall betala övervakningsavgift för Riksbankens verksamhet enligt denna lag.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om övervakningsavgift.

Tystnadsplikt

15 §¹ Den som på grund av bestämmelser i denna lag eller föreskrifter som meddelats med stöd av lagen har fått kännedom om en enskilds affärs- eller driftförhållanden får inte obehörigen röja eller utnyttja uppgifterna.

I det allmännas verksamhet gäller offentlighets- och sekretesslagen (2009:400).

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2012.

¹ Jämför 30 kap. 6 § Offentlighets- och sekretesslag (2009:400)