

Justitiedepartementet
Regeringskansliet
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 2021-00404

ER REF Ju2021/00971

Remissvar om slutbetänkande av Utredningen om Civilt försvar; Struktur för ökad motståndskraft (SOU 2021:25)

2021-06-07

I remissvaret fokuserar Riksbanken på hur utredningens förslag förhåller sig till Riksbankens roll inom den finansiella sektorn och den finansiella sektorns samlade förmåga att agera vid frestida krissituationer och höjd beredskap.

Riksbanken avstyrker förslaget till ny beredskapsförordning i den föreslagna lydelsen och föreslår att två undantag görs från förordningen.

För det första att de uppgifter som faller under Riksbankens ansvar enligt förslag till ny riksbankslag¹ undantas från förordningens tillämpningsområde. Detta skapar en tydlig ansvarsfördelning inom finansiell sektor och gör att beredskapsförordningen inte kommer i konflikt med lag. Om regeringen väljer att behålla föreslagen struktur måste konsekvenserna för den finansiella sektorn analyseras.

För det andra att finansiella kriser undantas från förordningens tillämpningsområde. Riksbanken anser att samordning av planering och förberedelser inför finansiella kriser samt hantering av sådana kriser även fortsatt ska ske enligt nuvarande former, med Finansiella stabilitetsrådet som centralt forum.

Utöver de två undantagen finns det även behov av några förtydliganden av Riksbankens förhållande till den föreslagna strukturen.

Riksbanken stödjer att det i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen införs en bestämmelse om att Finansinspektionen ska samverka med Riksbanken i frågor som rör beredskap enligt beredskapsförordningen. Den bestämmelsen är emellertid inte sekretessbrytande. För att underlätta informationsutbytet mellan myndigheterna anser Riksbanken att det ska framgå att Finansinspektionen i samband med en sådan samverkan ska lämna Riksbanken de uppgifter som Riksbanken behöver.

Eftersom Riksbanken är en myndighet under riksdagen får dess verksamhet endast regleras genom lag. I förslaget till beredskapsförordning beskrivs dock Riksbankens förhållande till beredskapssektorn finansiella tjänster i en fotnot, Riksbanken anser att denna ska tas bort.

Utredningen föreslår att regeringen ska ge Myndigheten för Samhällsskydd och Beredskap (MSB) i uppdrag att bilda och administrera ett centralt beredskapsråd. Riksbanken anser att

¹ En ny riksbankslag, Lagrådsremiss, 27 maj 2021

uppdrafsbeskrivningen till MSB ska möjliggöra för Riksbanken, som en myndighet under riksdagen, att bli en adjungerad permanent deltagare i MSB:s centrala beredskapsråd.

Avslutningsvis anser Riksbanken att de krav som ställs på beredskapsmyndigheterna enligt beredskapsförordningen är väl avvägda. Även om bestämmelser i förordningar inte är direkt tillämpliga på Riksbanken strävar Riksbanken efter att följa de bestämmelser som gäller för andra statliga myndigheter.

Inledning

I remissvaret fokuserar Riksbanken på hur utredningens förslag förhåller sig till Riksbankens roll inom den finansiella sektorn och den finansiella sektorns samlade förmåga att agera vid fredstida krissituationer och höjd beredskap.

I nedanstående avsnitt behandlas behov av förändring av ansvarsfördelning inom betalningsområdet, förändring av ansvarsfördelning avseende finansiella kriser samt förtydliganden av Riksbankens förhållande till den föreslagna strukturen.

Behov av förändring av ansvarsfördelning inom betalningsområdet

För att skapa en tydlig ansvarsfördelning och undvika att beredskapsförordningen kommer i konflikt med lag anser Riksbanken att de uppgifter som faller under Riksbankens ansvar enligt förslag till ny riksbankslag² uttryckligen ska undantas från beredskapsförordningens tillämpningsområde.

Utredningens förslag innebär att Finansinspektionens ansvar som sektorsansvarig myndighet för beredskapssektorn finansiella tjänster överlappar det ansvar som Riksbanken föreslås tilldelas enligt förslag till ny riksbankslag³. Detta lyfts i betänkandet: *"Utredningen konstaterar vidare att om Riksbanken får utökade uppgifter i enlighet med Riksbankskommitténs förslag, behöver myndigheter inom sektorn tillsammans med Riksbanken tydliggöra relationen mellan Riksbanken och den sektorsansvariga myndigheten."*⁴

Enligt förslag till ny riksbankslag⁵ ska Riksbanken ha en god förmåga att upprätthålla sin verksamhet, inbegripet att allmänheten ska kunna göra betalningar, under fredstida krissituationer och höjd beredskap. Riksbanken ska ansvara för planering och förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap samt se till att det genomförs gemensamma utbildningar och övningar för den egna personalen och arbets- eller uppdragstagare hos företag som driver verksamhet av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Vid störningar i genomförandet av betalningar ska Riksbanken bl.a. omgående upprätta en ledningsfunktion samt vidta de åtgärder som behövs för att hantera konsekvenserna av fredstida krissituationer och höjd beredskap. Riksbanken får meddela föreskrifter om bl.a. vilka företag som är av särskild betydelse för genomförande av betalningar.

Både Finansinspektionens ansvar som sektorsansvarig myndighet och Riksbankens ansvar enligt förslag till ny riksbankslag omfattar således planering och förberedelser inför samt hantering av fredstida krissituationer och höjd beredskap. Finansinspektionens ansvarsområde omfattar dock hela området finansiella tjänster (dvs. att förmedla

² En ny riksbankslag, Lagrådsremiss, 27 maj 2021

³ En ny riksbankslag, Lagrådsremiss, 27 maj 2021

⁴ SOU 2021:25, 7.5.4 Finansiella tjänster (s.249)

⁵ En ny riksbankslag, Lagrådsremiss, 27 maj 2021

betalningar, omvandla sparande till finansiering samt riskhantering avseende finansiella tjänster) medan Riksbankens ansvarsområde omfattar genomförandet av betalningar.

Det blir följaktligen ett överlappande ansvar inom betalningsområdet, både avseende planering och förberedelser inför fredstida krissituationer och höjd beredskap samt hantering av fredstida krissituationer och höjd beredskap.

Att Riksbanken ges uppgifter genom lag och regeringen ger Finansinspektionen överlappande uppgifter genom förordning är inte förenligt med normhierarkin. Det är viktigt att det inom betalningsområdet finns en fungerande och heltäckande struktur för planering och förberedelser inför fredstida kriser och höjd beredskap, samt att det är tydligt hur hanteringen ska ledas. Att ha parallella strukturer för identiska uppgifter torde inte heller vara effektivt. Om regeringen väljer att behålla föreslagen struktur måste konsekvenserna för den finansiella sektorn analyseras.

För att undvika att den föreslagna beredskapsförordningen kommer i konflikt med lag och för att undvika tolkningssvårigheter finns det ett behov av att Riksbankens uppgifter och befogenheter avseende genomförandet av betalningar, enligt förslag till ny riksbankslag, uttryckligen undantas från Finansinspektionens ansvar i förslaget till beredskapsförordning.

Behov av förändring av ansvarsfördelning avseende finansiella kriser

Riksbanken anser att finansiella kriser ska undantas från beredskapsförordningens tillämpningsområde. Samordning av planering och förberedelser inför finansiella kriser samt hantering av sådana kriser ska även fortsatt ske enligt nuvarande former, med Finansiella stabilitetsrådet som centralt forum.

Riksbanken, Finansinspektionen, Riksgälden och regeringen har olika roller när det gäller att upprätthålla den finansiella stabiliteten och olika verktyg för att hantera en finansiell kris. Nationellt sker samverkan framför allt inom Finansiella stabilitetsrådet.

Det är oklart hur beredskapssektorn finansiella tjänster, med Finansinspektionen som sektorsansvarig myndighet, är tänkt att relatera till den befintliga strukturen och Finansiella stabilitetsrådet⁶ i frågor som rör finansiella kriser. I Finansinspektionens ansvar som sektorsansvarig myndighet ingår bland annat att ansvara för samordning och inriktning av planering och förberedelser av verksamheten inför fredstida krissituationer, vilket t.ex. kan vara en finansiell kris⁷. I en fredstida krissituation ska den sektorsansvariga myndigheten också ta initiativ till nödvändiga åtgärder.⁸

Mandatet för Finansiella stabilitetsrådet är att *”diskutera frågor om finansiell stabilitet, behovet av åtgärder för att motverka uppbyggnaden av finansiella obalanser och, i händelse av en finansiell kris, behovet av åtgärder för att hantera en sådan situation”*.⁹ Medlemmarna i rådet ska även informera varandra om arbetet med krisberedskap hos respektive part och

⁶ Finansiella stabilitetsrådet består av representanter för regeringen (ordförande), Finansinspektionen, Riksbanken och Riksgäldskontoret. Formellt är Finansiella stabilitetsrådet en del av myndigheten Kommittén för finansiell stabilitet, vilken, utöver Finansiella stabilitetsrådet, består av en beredningsgrupp och ett kansli. I detta remissvar används för enkelhets skull genomgående det inarbetade namnet Finansiella stabilitetsrådet även för kommittén som helhet.

⁷ SOU 2021:25, 1.3 Förslag till beredskapsförordning, 7 § (s.55), Fredstida krissituationer definieras som *”händelser som kännetecknas av att de avviker från det normala och är svåra att förutse, drabbar många människor och stora delar av samhället, hotar grundläggande värden, innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, inte kan hanteras enskilt av ordinarie organisation och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer”*. Detta innebär att finansiella kriser omfattas av begreppet fredstida krissituationer.

⁸ SOU 2021:25, 1.3 Förslag till beredskapsförordning, 26 och 29 § (s.61 och 63)

⁹ Dir 2013:120, Kommittédirektiv, Kommittén för finansiell stabilitet

planera för gemensamt arbete kring krisberedskap. Vidare ska parterna informera varandra om händelser eller utvecklingstendenser av betydelse för finansiell stabilitet.

De uppgifter som föreslås för beredskapssektorn finansiella tjänster, med Finansinspektionen som sektorsansvarig myndighet, är således i väsentlig utsträckning överlappande med Finansiella stabilitetsrådets uppgifter i frågor rörande samordning av förberedelser och planering inför en finansiell kris och hantering av en sådan kris.

Finansiella stabilitetsrådets sammansättning och samarbetsformer speglar på ett adekvat sätt vilka aktörer som bör delta i diskussionerna om finansiella kriser och dessa parter legala status, vilket beredskapssektorn finansiella tjänster inte gör. Finansiella stabilitetsrådet har här viktiga fördelar:

- Regeringen är företräd i Finansiella stabilitetsrådet. Finansiella kriser kan ofta ha ett mycket snabbt förlopp och möjligheten att, vid behov, skyndsamt och flexibelt kunna samråda mellan berörda parter, inklusive regeringen, är ytterst centralt vid en sådan kris. Riksbanken kan i denna struktur, vid behov, diskutera direkt med regeringen.
- Riksbanken – som har en central roll vid finansiella kriser (och ofta är den myndighet som agerar först vid sådana kriser) – är fullvärdig medlem i Finansiella stabilitetsrådet. Detta ger Riksbanken möjlighet att delta fullt ut i arbetet, vilket bidrar till en effektivare planering inför och hantering av finansiella kriser.

Utöver Finansiella stabilitetsrådet har Riksbanken och Riksgäldskontoret även egna myndighetsansvar. De regelverk som behandlar myndigheternas befogenheter baseras till övervägande del på EU-rätten och hanteringen av en finansiell kris involverar ofta samarbeten med utländska myndigheter. Det finns därför begränsningar i hur Finansinspektionen kan agera i rollen som sektorsansvarig myndighet, avseende uppgiften att *"ansvara för att lämna förslag till regeringen, eller till den myndighet som regeringen bestämmer, på prioriteringar mellan beredskapsåtgärder inom sektorn"*¹⁰.

- Riksbanken är den enda myndigheten som med kort varsel kan skapa obegränsat med likvida medel i svenska kronor och den har därför unika möjligheter att ge akut likviditetsstöd till finansiella företag med tillfälliga likviditetsproblem, exempelvis när det råder turbulens på de finansiella marknaderna. Riksbanken övervakar också det finansiella systemet för att identifiera hot mot det och vidtar krisförberedande åtgärder. Finansinspektionens möjligheter att lämna förslag på prioriteringar mellan beredskapsåtgärder inom sektorn begränsas när det handlar om Riksbankens åtgärder, givet Riksbankens oberoende samt ställning som myndighet under riksdagen.
- Det är oklart vad Finansinspektionens ansvar att prioritera mellan beredskapsåtgärder inom sektorn innebär för Riksgäldskontoret, som – i egenskap av resolutionsmyndighet och insättningsgarantimyndighet – har eget myndighetsansvar i fråga om särskilda krisförberedande och krishanterande åtgärder på det finansiella området, t.ex. vad gäller resolutionsplanering, vidtagande av resolutionsåtgärder och insättningsgaranti.

I hanteringen av en finansiell kris är det i första hand regeringen, Riksbanken och Riksgäldskontoret som agerar. Finansinspektionens roll är mer fokuserad på förebyggande arbete.

Mot bakgrund av resonemanget ovan anser Riksbanken att finansiella kriser ska undantas från den föreslagna strukturen. Att även fortsatt samordna planering och förberedelser inför finansiella kriser och hantering av sådana kriser inom ramen för Finansiella stabilitetsrådet

¹⁰ SOU 2021:25, 1.3 Förslag till beredskapsförordning, 26 och 29 § (s.61 och 63)

medför dock vissa behov av förtydliganden. Framförallt behöver det tydliggöras hur gränsdragningen mellan Finansiella stabilitetsrådet och beredskapssektorn finansiella tjänster mer konkret ska se ut. Det behöver också säkerställas att det finns författningsstöd för en god kommunikation mellan Finansiella stabilitetsrådet och beredskapssektorn finansiella tjänster.

Behov av förtydliganden av Riksbankens förhållande till den föreslagna strukturen

Förutsättningar för samverkan och informationsutbyte mellan Finansinspektionen och Riksbanken

Riksbanken stödjer att det i förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen införs en bestämmelse om att Finansinspektionen ska samverka med Riksbanken i frågor som rör beredskap enligt beredskapsförordningen. Den bestämmelsen är emellertid inte sekretessbrytande. För att underlätta informationsutbytet mellan myndigheterna anser Riksbanken att det ska framgå att Finansinspektionen i samband med en sådan samverkan ska lämna Riksbanken de uppgifter som Riksbanken behöver.

Eftersom både Riksbanken och Finansinspektionen föreslås ansvara för beredskap inom finansiell sektor finns behov av att skapa förutsättningar för samverkan och informationsutbyte i frågor som rör planering och förberedelser inför samt hantering av framtida krissituationer och höjd beredskap.

Riksbankens förhållande till beredskapssektorn finansiella tjänster

Eftersom Riksbankens verksamhet endast får regleras genom lag anser Riksbanken att fotnoten i bilagan till beredskapsförordningens 17 § ska tas bort.

Förslaget till beredskapsförordning som lämnas i betänkandet gäller enbart statliga myndigheter under regeringen. Eftersom Riksbanken är en myndighet under riksdagen får dess verksamhet endast regleras genom lag (se 9 kap. 13 § regeringsformen). Riksbankens verksamhet kan därför inte regleras genom förslaget till beredskapsförordning. Detta innebär att Riksbanken inte omfattas av vare sig förslaget till strukturen i stort eller beredskapssektorn finansiella tjänster.

I förslaget till beredskapsförordning beskrivs dock Riksbankens förhållande till beredskapssektorn finansiella tjänster i en not: *"I arbetet inom beredskapssektorn deltar utöver beredskapsmyndigheter enligt denna förordning även Riksbanken som myndighet under Riksdagen"*¹¹. Riksbankens bedömning är att regeringen inte har befogenhet att på det sättet reglera Riksbankens uppgifter och att noten därför inte får ingå i den blivande förordningen. Om regeringen anser att det i författningstext behöver framgå att Riksbanken ska ingå i beredskapssektorn finansiella tjänster behöver detta regleras i lag.

Riksbanken bör vara en adjungerad permanent deltagare i MSB:s centrala beredskapsråd

Riksbanken anser att regeringens uppdragsbeskrivning till MSB ska möjliggöra för Riksbanken, som en myndighet under riksdagen, att bli en adjungerad permanent deltagare i MSB:s centrala beredskapsråd.

¹¹ SOU 2021:25, 1.3 Förslag till beredskapsförordning, bilaga till 17 § med förteckning över beredskapssektorer, sektorsansvariga myndigheter samt beredskapsansvariga myndigheter, fotnot (s.65)



Utredningen föreslår att regeringen ska ge MSB i uppdrag att bilda och administrera ett centralt beredskapsråd; *"I beredskapsrådet bör företrädare för myndighetsledningarna för de sektorsansvariga myndigheterna för beredskapssektorerna och civilområdescheferna ingå. Andra företrädare för viktiga myndigheter och organisationer inom totalförsvaret eller inom krisberedskapen ska kunna adjungeras och vid behov delta i rådet."*¹²

Riksbanken är en statlig myndighet med ansvar inom flera viktiga samhällsfunktioner och vars verksamhet har särskild betydelse för krisberedskapen och totalförsvaret. För att MSB ska få en heltäckande bild av beredskapsplaneringen inom finansiell sektor är det viktigt att även Riksbanken blir en permanent deltagare i det centrala beredskapsrådet.

Kraven på beredskapsmyndigheter är väl avvägda

Avslutningsvis anser Riksbanken att de krav som ställs på beredskapsmyndigheterna enligt beredskapsförordningen är väl avvägda. Även om bestämmelser i förordningar inte är direkt tillämpliga på Riksbanken strävar Riksbanken efter att följa de bestämmelser som gäller för andra statliga myndigheter.

På direktionens vägnar:

Stefan Ingves

Katarina Grönvall

I beslutet har deltagit: Stefan Ingves (ordförande), Cecilia Skingsley, Anna Breman, Martin Flodén, Per Jansson och Henry Ohlsson.

Föredragande har varit beredskapsspecialister Lisa Leirnes och Hanna Backström.

¹² SOU 2021:25, 12.4.5 MSB ska bilda och upprätthålla ett centralt beredskapsråd (s.448)