

Redogörelse om

Riksbankens verksamhet inom krisberedskap och civilt försvar

Redogörelse till finansutskottet
enligt 11 kap. 2 § riksbankslagen

Innehållsförteckning

1	Inledning	2
2	Förmåga att upprätthålla Riksbankens verksamhet	4
2.1	Struktur för samordning av det interna beredskapsarbetet	4
2.2	Planering för Riksbankens samhällsviktiga verksamhet	5
2.3	Utbildning och övning	5
2.4	Hantering vid fredstida krissituationer eller höjd beredskap	7
3	Allmänhetens betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap	9
3.1	Krav på företag av särskild betydelse för betalningar	9
3.2	Samordning av arbetet med civil beredskap för betalningar	9
3.3	Exempel på aktiviteter inom civil beredskap för betalningar	11
3.4	Andra beredskapsperspektiv inom betalningsområdet	13
4	Helhetssyn inom cybersäkerhet	15
4.1	Cybersäkerhet i det finansiella systemet	15
4.2	Intern cybersäkerhet	16
5	Nationell och internationell samverkan	18
5.1	Det civila beredskapssystemet	18
5.2	Samverkan inom angränsande sakområden och med andra centralbanker	19
6	Utmaningar i fortsatt beredskapsarbete	20
6.1	Möjligheten att ställa krav som föranleder kostnader inom betalningsområdet	20
6.2	Överlappande beredskapsansvar	21

1 Inledning

Finansutskottet har med stöd av 11 kap. 2 § lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank begärt en redogörelse av Riksbanken som underlag till en fördjupad uppföljning av Riksbankens verksamhet inom beredskapsområdet. Fokus för redogörelsen ska ligga på hur Riksbanken verkar för att uppfylla det övergripande målet om att Riksbanken ska ha en god förmåga att upprätthålla sin verksamhet under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, inbegripet att allmänheten ska kunna göra betalningar. Särskild vikt läggs vid samverkan och samordning av åtgärder både internt inom Riksbanken och gentemot andra myndigheter respektive företag. I enlighet med finansutskottets begäran redogör Riksbanken för hur långt arbetet har kommit och ger exempel på utmaningar framåt.

I den riksbankslag som trädde i kraft den 1 januari 2023 gavs Riksbanken ett utökat och delvis nytt ansvar inom beredskapsområdet. Uppdraget innebär att Riksbanken, utöver att säkerställa sin egen förmåga att upprätthålla kritisk verksamhet, också ska säkerställa att allmänheten kan genomföra betalningar under fredstida kriser och vid höjd beredskap. De nya kraven har gällt förhållandevis kort tid men Riksbanken har redan etablerat ett långsiktigt och systematiskt beredskapsarbete för att möta dem. Utgångsläget är gott för att arbetet ska kunna fortsätta med högt tempo och handlingskraft, men är inte utan utmaningar.

Den finansiella sektorn är präglad av en hög digitaliseringsgrad, där aktörerna är tätt sammankopplade och med tydligt fokus på effektivitet. Dessutom är hotbilden mot Sverige både bred och komplex. Beredskap måste därför byggas för att kunna möta ett brett spektra av hot, till exempel otillbörlig informationspåverkan, cyberangrepp, utnyttjande av ekonomiska beroenden, allvarliga säkerhetshändelser och klimatförändringarnas konsekvenser. Samtidigt ska arbetet utgå från krigsfara och krig som yttersta hot. Det innebär att beredskap måste byggas på en långsiktig grund men med god förmåga till anpassning utifrån nya omständigheter. Lärdomar från såväl övningar som skarp hantering behöver omhändertas och omsättas till konkreta åtgärder som ökar förmågan att hantera både dagens och morgondagens hot och risker.

Den höga digitaliseringen i det finansiella systemet för med sig både för- och nackdelar. Den ger flexibilitet som minskar beroendet till en viss geografisk plats, men samtidigt skapas ökade risker med att exempelvis cyberangrepp och andra IT-störningar snabbt kan få spridningseffekter och i värsta fall leda till stora konsekvenser i hela betalningssystemet. Nu krävs därför ökat fokus på robusthet och att alla aktörer inom finansiell sektor ökar takten i att vidta åtgärder som stärker den samlade motståndskraften. Det handlar både om snabba insatser med enkla medel och mer omfattande och kostsamma satsningar.

Som framgår av redogörelsen innehåller Riksbankens beredskapsarbete både långsiktiga åtgärder på systemnivå och kortsiktiga lösningar som ger snabb effekt. Nedan sammanfattas ett antal exempel på konkreta åtgärder som Riksbanken har genomfört de senaste åren:

- Tagit fram och beslutat om föreskrifter som fastställer krav på företagens planering och förberedelse inför fredstida krissituationer och höjd beredskap.
- Etablerat en helt ny struktur för samverkan och genomförande av gemensamma åtgärder inom betalningsområdet – Civil Beredskap Betalningar (CBB).
- Tagit fram planeringsföreskrifter som konkretiserar hur företagen kan uppfylla kraven i föreskrifterna, genom till exempel reservkraft, separerade datahallar för centrala tjänster och att företagen bör ha en bemannad krigsorganisation.
- Säkerställa att de företag som omfattas av föreskrifterna kan krigsplacera sin personal.
- Startat övervakning av företagen som omfattas av Riksbankens föreskrifter.
- Etablerat Riksbankens ledningsfunktion för samordning vid störningar för betalningar, säkerställt robusta och alternativa kommunikationslösningar för deltagarna samt genomfört flera sambandstester.
- Genomfört och deltagit ett stort antal övningar för att stärka den egna och gemensamma förmågan, och tagit fram ett övningspaket så att företagen som omfattas av föreskrifterna kan öva på egen hand.
- Genomfört ett tiotal TIBER-tester för att testa cybersäkerheten hos viktiga aktörer i det finansiella systemet.
- Etablerat flera nya sedeldepåer samt utökat beredskapslagringen av kontanter.
- Utvecklat grundstruktur för Riksbankens krigsorganisation och utökat TIB-funktionen.
- Utvecklat alternativa verksamhetsplatser och genomfört penningpolitiskt beslut i Jönköping och Falun för att öka och testa Riksbankens förmåga att bedriva verksamhet även om ordinarie lokaler inte är tillgängliga.

I kapitlen som följer finns fördjupande beskrivningar och exempel på utmaningar framåt.

2 Förmåga att upprätthålla Riksbankens verksamhet

I detta avsnitt beskrivs det arbete som bedrivs för att Riksbanken ska kunna upprätthålla sin verksamhet på en acceptabel nivå även under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap.

2.1 Struktur för samordning av det interna beredskapsarbetet

I maj 2023 beslutade Riksbankens direktion om en policy och i april 2024 fastställdes en regel för Riksbankens arbete med beredskap. Dokumenten beskriver hur Riksbankens planering och förberedelser inför och verksamhet under fredstida krissituationer och höjd beredskap ska fungera samt hur ansvarsfördelningen ser ut. Av policyn framgår att direktionen beslutar vilka av Riksbankens verksamheter som ska anses vara samhällsviktiga, och därmed ska kunna upprätthållas på acceptabel nivå vid både fredstida kriser och höjd beredskap.

Respektive avdelningschef ansvarar för att det finns en ändamålsenlig beredskapsplanering vid respektive avdelning. Chefen för avdelningen för intern styrning och verksamhetsstöd (AIS) har ett särskilt ansvar för att leda och samordna Riksbankens planering och förberedelser inom området, vilket också omfattar att samordna Riksbankens externa samverkan. Ansvar för att leda och samordna Riksbankens *hantering* av en fredstida krissituation eller ett läge av höjd beredskap ligger fortsatt på stabsavdelningen (STA). AIS och STA har en nära samverkan i det löpande beredskapsarbetet för att de åtgärder som vidtas i ett planerande och förberedande skede på bästa sätt bidrar till att stärka förmågan till hantering av inträffade händelser.

Enheten för beredskap och samverkan (EBS) är den enhet på AIS som hanterar avdelningens lednings- och samordningsansvar. I praktiken innebär det att enheten löpande ger stöd vad gäller att konkretisera vad totalförsvarets krav innebär för Riksbankens verksamhet, identifierar och samordnar beredskapshöjande åtgärder av olika slag samt verkar för att det gemensamma beredskapsarbetet bedrivs effektivt.

Under 2024 har även processerna för den interna samordningen vidareutvecklats för att skapa ökad effektivitet och bättre förutsättningar för Riksbankens strategiska förflyttningar, där beredskap är ett område. Efter en generell översyn av Riksbankens kommittéstruktur avslutades den särskilda kommittén för beredskapsfrågor som skapades i slutet av 2021. I stället tydliggjordes att AIS arbete med att leda och samordna det förmågehöjande arbetet hanteras med stöd av en arbetsgrupp bemannad av beredskapssamordnare från respektive avdelning.

2.2 Planering för Riksbankens samhällsviktiga verksamhet

Riksbanken har sedan tidigare beslutat att nedan verksamheter är samhällsviktiga, och därmed ska upprätthållas under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap:

- Fatta penningpolitiska beslut: Analys, prognos, beslut och kommunikation.
- Implementera penningpolitiken.
- Förvalta det centrala betalningssystemet RIX.
- Genomföra transaktioner i guld- och valutareserven.
- Försörja Sverige med sedlar och mynt.
- Övervaka, inhämta, producera och publicera information om finansiell sektor.
- Finansiell krishantering genom likviditetsstöd, inklusive särskilt eller generellt likviditetsstöd.
- Förmedla betalningar mellan centralbanker och med internationella organisationer.

Nämnda verksamheter är i sin tur beroende av ett antal kritiska stödverksamheter, som också behöver planering för att kunna upprätthållas.

Alla samhällsviktiga verksamheter inom Riksbanken har kontinuitetsplaner, som ska säkra att Riksbanken kan upprätthålla sin mest prioriterade verksamhet på acceptabel nivå vid både fredstida krissituationer och höjd beredskap. Under 2024 har alla samhällsviktiga verksamheter därtill genomfört tillhörande konsekvensanalyser för sin samhällsviktiga verksamhet och nödvändiga stödfunktioner. I analysen har beroenden till kritiska resurser kartlagts, exempelvis personal, system, lokaler och leverantörer.

Avdelningarna ser årligen eller vid större förändringar över sina kontinuitetsplaner, inklusive konsekvensanalyserna. Avdelningarna testar också sina kontinuitetsplaner minst årligen, till exempel genom egna och gemensamma övningar. Ett exempel på sådana aktiviteter är de regelbundna övningar som genomförs med deltagarna i det centrala betalningssystemet RIX, för att säkerställa att reservrutinerna är pålitliga. En annan aspekt av kontinuitetsarbetet handlar om att följa och hantera eventuella konsekvenser som kan uppstå till följd av klimatförändringar. Här kan nämnas att Riksbanken planerar att genomföra klimatrisk- och sårbarhetsutredningar för de fastigheter där vi bedriver verksamhet.

Det interna beredskapsarbetet har under 2024 även innefattat fortsatt planering och prioritering inför fredstida kriser och höjd beredskap. Exempelvis har det genomförts en fördjupad analys av vilken samhällsviktig verksamhet som är mest kritisk att upprätthålla i ett yttersta läge, samt en fördjupad kartläggning och åtgärdsbedömning avseende beroendet gentemot kritiska leverantörer. Arbetet ger bland annat ingångsvärden till utveckling av Riksbankens krigsorganisation. Det pågår också omfattande arbete för att säkra tillgång till alternativa verksamhetsplatser. Eftersom dessa måste möta totalförsvarets höga krav på robusthet, säkerhet och uthållighet kräver de tillgång till bland annat reservkraft och digital infrastruktur.

2.3 Utbildning och övning

Riksbanken bedriver utbildnings- och övningsverksamhet på ett systematiskt sätt i syfte att utveckla och följa upp sin förmåga att upprätthålla samhällsviktig verksamhet i alla lägen. Under 2024 beslutades om en flerårig utbildnings- och övningsplan som sträcker

sig fram till 2027. Planen har en långsiktig inriktning och tre huvudsakliga fokusområden; roller och ansvar, lägesbild samt kontinuitetshantering. Den fleråriga planen kompletteras löpande med en årlig övnings- och utbildningsplan där prioriterade områden och aktiviteter konkretiseras.

Inom ramen för övningsplanen för 2024 genomfördes bland annat en lägesbildsövning med flera delmoment för samtliga avdelningars ledningsgrupper, Riksbankens krisledning samt Riksbankens direktion. Övningen innefattade delvis beslutsfattande på en alternativ verksamhetsplats. Övningen ökade den samlade förmågan att bedöma en händelse och dess konsekvenser, prioritera och besluta om åtgärder samt sammanställa avdelningsspecifika och riksbanksgemensamma lägesbilder. Andra exempel på övningsaktiviteter under föregående år är de regelbundna utbildnings- och övningsmoment för de medarbetare som bemannar funktionen tjänsteman i beredskap, samt de kontinuitetsövningar som nämns i avsnitt 2.2.

Riksbanken genomför och deltar också i ett antal övningar och utbildningar med externa aktörer i syfte att stärka den egna förmågan. Nedan ges några exempel på övningar och andra liknande aktiviteter som har genomförts under perioden 2023-2024:

- Övningar och utbildningar inom ramen för Finansiella sektorns privat-offentliga samverkan (FSPOS). Under 2024 genomförde Riksbanken exempelvis ett erfarenhetsseminarium för finansiell sektor om hanteringen av avbrottet i lönesystemet Primula. Under hösten 2023 genomfördes en sektorsövning i ett gråzonsscenario för cirka 60 aktörer och från Riksbanken deltog ett 40-tal medarbetare.
- En övning med Finansiella stabilitetsrådet med fokus på hantering av en cyberattacker som drabbade ett finansiellt infrastrukturföretag.
- Medverkan i en nordisk-baltisk stabilitetsövning. Totalt deltog cirka 450 personer från ett 30-tal myndigheter i Norden och Baltikum samt relevanta EU organ och en observatör från IMF. Från Riksbanken deltog cirka 20 medarbetare.
- Medverkan i Northern Bastion, en workshopserie anordnad av USA:s finansdepartement med syftet att förbättra kommunikation och samverkan vid operativa incidenter med påverkan på den finansiella stabiliteten i Norden och Baltikum.
- För 13:e året i rad var Riksbanken år 2024 värd för Toronto Centers utbildning "Crisis Preparedness and Resolution Options" om finansiell krishantering.
- Samverkansövning med Polismyndighetens regionala insatsstyrka och regionala larmcentral vid Riksbankens anläggning i Broby.
- Ett seminarium om informationspåverkan med Myndigheten för psykologiskt försvar, riktat till samtliga anställda vid Riksbanken.
- Två seminarier om totalförsvar med Försvarshögskolan, varav ett riktade sig till samtliga anställda vid Riksbanken och det andra gav en rättslig fördjupning för berörda medarbetare.

Med erfarenheter från tidigare övningar och utbildningar som grund har ett delvis nytt arbetssätt införts 2025. Den årliga utbildnings- och övningsplanen ska följa en tydligare röd tråd och utgå från en analys om vilka konkreta förmågor och scenarier som bör prioriteras under kommande år. Dessa förmågor utvecklas genom olika delaktiviteter och provas i en gemensam övning i slutet av året. Hur omfattande den avslutande övningen blir beror på vilka förmågor och scenarier som övas respektive år. Slutsatserna från

genomförda aktiviteter under året ligger därefter till grund för kommande års övnings- och utbildningsplan.

För närvarande pågår planering som kommer att mynna ut i en större riksbanksgemensam beredskapsövning i november 2025. Övningen kommer ge möjlighet för en större del av Riksbankens verksamhet att öva ett gråzonsläge samt för en mindre del av verksamheten att även öva ett mer eskalerat läge. Även externa aktörer kommer att öva i viss utsträckning.

2.4 Hantering vid fredstida krissituationer eller höjd beredskap

Riksbankens hantering av fredstida kriser och ytterst ett läge av höjd beredskap följer ansvarsprincipen och likhetsprincipen. Avdelningarna ska ha förmåga att hantera störningar och incidenter inom respektive verksamhetsområde. Stabsavdelningen samordnar avdelningsöverskridande frågor i vardagen och gör det även vid händelser som kräver gemensam krishantering. I praktiken innebär detta att respektive avdelningschef ska informera stabschefen om incidenter som kan leda till en kris för Riksbanken och ska kunna ta ställning till den aktuella situationen, möjliga händelseutvecklingar och behov av åtgärder.

Behoven avgör hur situationen ska hanteras. Även om Riksbanken inte omfattas av förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap är kriterierna som beskrivs i förordningens 6 § för att bedöma att en situation är en kris i princip desamma. Det kan handla om att det finns risk för liv och hälsa för Riksbankens medarbetare eller risk för förmågan att upprätthålla Riksbankens samhällsviktiga verksamhet. Om en situation kräver det kan direktionen besluta om att aktivera Riksbankens krisledning. Vid brådskande fall kan stabschefen göra detta.

Stabschefen har i uppgift att leda och samordna Riksbankens hantering av en fredstida krissituation eller ett läge av höjd beredskap. En krisledningsstab har till uppgift att stödja stabschefen i denna uppgift. I ett läge av eller inför höjd beredskap aktiveras och bemannas Riksbankens krigsorganisation i syfte att uthålligt lösa myndighetens prioriterade uppgifter som är av vikt för totalförsvaret. Kris- eller krigsorganisationen leds av stabschefen eller av den som stabschefen utser. Vid krishantering eller ett läge av höjd beredskap har stabschefen befogenhet att besluta om omprioriteringar av personalresurser och verksamhet samt hur krishanteringsåtgärder ska prioriteras och beredas.

I vardagen stöttar en permanent krisledningsstab stabschefen med att omvärldsbevaka, upprätta lägesbild, samverka med andra myndigheter och samordna myndighetens incidenthantering, i syfte att underlätta bedömningen när krishantering kan bli aktuellt.

För att kunna hantera plötsliga händelser snabbt och samordnat, även utanför kontorstid, har Riksbanken en tjänsteman i beredskap. Denna funktion ska dygnet runt under årets alla dagar kunna initiera och samordna det inledande arbetet för att upptäcka, verifiera, larma och informera inom och utom myndigheten vid både fredstida kriser och höjd beredskap. Riksbanken har även andra funktioner i beredskap för att när som helst kunna inleda krishantering, t.ex. för RIX samt IT-incidenter.

Det är sannolikt att allvarliga situationer, till exempel omfattande cyberattacker mot kritisk infrastruktur, skulle få påverkan för både Riksbankens förmåga att upprätthålla sin verksamhet, för Riksbankens uppgift att säkerställa allmänhetens betalningar och för finansiell stabilitet i bredare bemärkelse. Det innebär att krishantering inom olika ansvarsområden pågår samtidigt. Riksbankens stabschef samordnar helheten med möjlighet att prioritera resurser och ärenden. Respektive avdelning håller i kontakter och forum med externa parter, där till exempel AIS håller i ledningsfunktionen för betalningar och AFS (avdelningen för finansiell stabilitet) för samverkan inom stabilitetsrådet. Dessa rapporterar sedan till Riksbankens krisledning där en stab sammanställer en gemensam lägesbild som ligger till grund för Riksbankens åtgärder.

3 Allmänhetens betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap

I detta avsnitt beskrivs det arbete som bedrivs utifrån målet i 5 kap. 1 § riksbankslagen att "allmänheten ska kunna göra betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap". I praktiken innebär ansvaret att Riksbanken har kravställande, samordnande och övervakande uppgifter i förhållande till företag som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar. Därutöver finns ytterligare riksbanksaktiviteter som direkt eller indirekt bidrar till att stärka förutsättningarna för allmänhetens betalningar, exempelvis inom kontantområdet.

3.1 Krav på företag av särskild betydelse för betalningar

Under 2023 utvecklade och beslutade Riksbanken om föreskrifter och allmänna råd (RBFS 2023:3) om företag av särskild betydelse för genomförandet av betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Genom föreskrifterna pekar Riksbanken ut vilka företag som bedriver verksamhet som är av särskild betydelse för genomförandet av betalningar samt preciserar företagens beredskapsansvar i sitt förberedande och planerande arbete. Föreskrifterna trädde i kraft den 1 februari 2024.

De företag som föreskrifterna initialt omfattar är vissa kreditinstitut, företag som har verksamhet med betalapplikationer, elektronisk identifiering och underskrift, företag som utgör betalningsinfrastruktur samt företag som förvarar, räknar upp och transporterar kontanter. Riksbanken har valt att i föreskrifterna peka ut en mindre krets av företag som är centrala för att betalningar ska fungera, för att möjliggöra att snabbt komma igång med arbetet att stärka företagets förmåga att hantera fredstida krissituationer och ett läge av höjd beredskap, samtidigt som samarbetsformer och arbetsprocesser utvecklas och etableras. Riksbanken påbörjar under 2025 en översyn av föreskrifterna, i syfte att framöver utvidga den krets av företag som omfattas samt ställa nya krav.

Utöver att företagen ska bedriva sitt beredskapsarbete i enlighet med de krav som framgår av föreskrifterna så ska företagen delta i det gemensamma arbetet som samordnas av Riksbanken, vilket beskrivs närmare i avsnitten nedan.

3.2 Samordning av arbetet med civil beredskap för betalningar

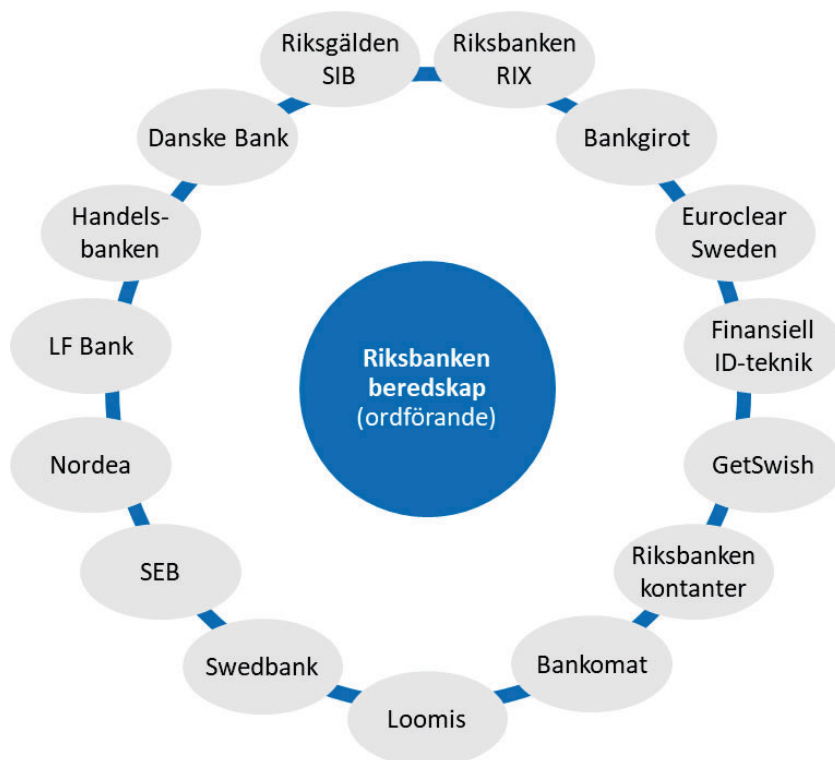
Ny samverkansstruktur

Under 2023 fastställde Riksbanken en ny samverkansstruktur för det gemensamma arbetet med de företag som omfattas av Riksbankens föreskrifter, som benämns Civil Beredskap Betalningar (CBB). Begreppet "civil beredskap" syftar till att beskriva de processer avseende samordning, planering och förberedelser som bedrivs inom krisberedskap och civilt försvar. Samverkansstrukturen består av tre nivåer: inriktning, samordning och genomförande. Strukturen följer samma nivåer som parallellt upprättades för beredskapssektorn Finansiella tjänster.

Under 2023 etablerades även en referensgrupp som träffas regelbundet för fysiska möten, där Riksbanken är ordförande och leder arbetet. Syftet med referensgruppen är att samordna gemensamma aktiviteter. Riksbanken kan också använda referensgruppen för att stämma av aktiviteter som Riksbanken ansvarar för. Företagen deltar genom representanter som har ett övergripande ansvar för arbete med krisberedskap och civilt försvar inom betalningsområdet i sina respektive organisationer. Utöver ordföranderollen deltar Riksbanken även i arbetet, på motsvarande sätt som företagen, genom representanter från de verksamheter som ansvarar för RIX-systemet respektive kontanthantering. Även Riksgäldskontoret deltar på frivillig basis genom representation från Statens internbank (SIB). Respektive representant i referensgruppen ansvarar för förankring av arbetet inom den egna organisationen.

Vid behov kan Riksbanken bjuda in ytterligare aktörer att delta i referensgruppen på frivillig basis, det kan vara som permanent deltagare eller tillfälligt i en arbetsgrupp för en specifik aktivitet. Det sker till exempel inom arbetet med att stärka möjligheterna till offlinebetalning med kort, som närmare beskrivs nedan.

Referensgruppen sammanträdde vid sju tillfällen under 2024 och Riksbanken har följt upp hur samverkansforumet och arbetsformerna har fungerat. En sammantagen bedömning är att mötesstrukturen har fungerat bra, att Riksbanken kan ta en ännu större ledarroll i arbetet framöver och att referensgruppen ska ha en tydligare roll för gemensamma analyser och diskussioner.



Figur 1 Referensgrupp för CBB

3.3 Exempel på aktiviteter inom civil beredskap för betalningar

Planeringsförutsättningar konkretiserar totalförsvarets krav

I samband med att Riksbanken remitterade förslagen till föreskrifter under 2023 påpekade flera av de företag som föreslogs komma att omfattas av föreskrifterna att det behövdes ett förtydligande av vad totalförsvarets krav innebär och vad som krävs av de företag som omfattas av föreskrifterna. Därför utarbetade Riksbanken under 2024 så kallade planeringsförutsättningar som ett stöd för företagens arbete med att uppfylla kraven i Riksbankens föreskrifter.

Planeringsförutsättningarna innehåller bland annat förutsättningar som är viktiga för betalningsområdet utifrån de krav som riksdagen, regeringen, Försvarsmakten och Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) ställer på civila aktörer i totalförsvaret. De innehåller också konkretiserade beskrivningar av de olika aspekter som en god planering bör inkludera utifrån föreskrifterna. Bland annat lyfts att företagens reservkraft bör dimensioneras för elavbrott som pågår under minst en vecka, att datahallar för centrala tjänster bör vara fysiskt och geografiskt separerade samt att företagen bör ha en fastställd och bemannad krigsorganisation. Trots att planeringsförutsättningarna i sig inte är bindande så har responsen från företagen varit positiv då de efterfrågat tydligare inriktning och ingångsvärden i sitt beredskapsarbete.

Skapa förutsättningar för krigsplacering

Föreskrifterna anger bland annat att företagen ska fastställa rutiner som beskriver hur verksamheten ska upprätthållas och vilken personal och bemanning som behövs. Krigsplacering är ett verktyg för detta, och Riksbanken har via riksbankslagen mandat att peka ut företag som ska ha den möjligheten. När föreskrifterna hade trätt i kraft registrerade Riksbanken därför de företag som träffas av föreskrifterna hos Plikt- och provningsverket. Därefter informerade Riksbanken företagen om möjligheten att göra en disponibilitetskontroll av den personal som är nödvändig för deras betalningsverksamhet och därefter genomföra krigsplacering. Därutöver bedriver Riksbanken för närvarande ett kompletterande arbete med att skapa förutsättningar att krigsplacera personal hos företagens kritiska leverantörer avseende betalningar.

Etablering av ledningsfunktion vid störningar

Enligt föreskrifterna ska företagen planera och förbereda för att kunna ingå i den ledningsfunktion för samordning och information som Riksbanken leder under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Ledningsfunktionen etablerades under 2024 och har utformats med utgångspunkt i det frivilliga samverkansforum, Krissamverkan för det centrala betalningssystemet, som funnits sedan 2016. I samband med FSPOS sektorsövning 2023 testades den tilltänkta funktionen och dess aktörer, i syfte att öva och dra lärdomar inför införandet. Funktionen aktiveras när det har inträffat en händelse som påverkar eller kan påverka möjligheten att genomföra betalningar. Riksbanken genomför regelbundna sammankallningstester och ledningsfunktionen kommer också att övas i den större riksbanksövningen under hösten 2025 som beskrivs i avsnitt 2.3.

Analys av betalningsflöden och genomförande av förmågehöjande åtgärder

En av de större aktiviteter som Riksbanken genomförde tillsammans med företagen under våren 2024 var en kartläggning av betalningsflöden, analys av risker och sårbarheter samt identifiering av åtgärder som stärker motståndskraften framåt. Analysarbetet omfattade såväl elektroniska betalningar som kontantförsörjning och beaktade olika tekniska system ur robusthets- och säkerhetsperspektiv samt beroenden av exempelvis elförsörjning och datakommunikation.

Efter sommaren 2024 etablerades arbetsgrupper som nu arbetar med implementering av ett antal sådana förmågehöjande åtgärder. Det handlar till exempel om att stärka möjligheten till offlinebetalningar med kort så att det går att betala med kort även under störningar i exempelvis datakommunikationen. De tekniska förutsättningarna för offlinebetalningar bedöms relativt goda redan idag, men en fråga att hantera är vem som ska bära den likviditets- och kreditrisk som uppstår vid en offlinebetalning. I arbetet har Riksbanken därför involverat en bredare krets av marknadsaktörer än de företag som omfattas av föreskrifterna, exempelvis i form av kortnätverk, kortinlösare och handeln, för att identifiera och genomföra lämpliga lösningar.

En annan åtgärd är att genomföra en fördjupad kartläggning om eventuella förutsättningar för prioritering av betalningar. I vissa scenarion, exempelvis perioder av långvariga elavbrott, uppstår behov av att aktörerna i betalningssystemet förmår prioritera vilka betalningar som ska genomföras före andra. Riksbanken kommer i ett första steg, i nära samverkan med andra berörda, undersöka hur förutsättningarna ser ut för att kunna genomföra prioriteringar, utifrån bland annat legala och tekniska aspekter, samt vilka behov som kan finnas i ett allvarligt krisläge eller under höjd beredskap.

Arbetet med de förmågehöjande åtgärderna fortsätter i olika former under 2025, och nya åtgärder vidtas vid behov.

Utbildning och övning

En viktig del av arbetet inom CBB är att öka företagens kunskaper om krisberedskap och civilt försvar. Riksbanken har under 2024 tagit fram ett övningsmaterial som företagen har haft möjlighet att använda internt och genomförde därtill fyra utbildningar under året på olika teman inom krisberedskap och totalförsvar. Syftet var att öka kunskapsnivån och etablera en gemensam utgångspunkt för arbetet med krisberedskap hos företagen. Under 2025 kommer Riksbanken att genomföra en gemensam utbildningsdag inom området, och ledningsfunktionen kommer som nämnts tidigare även att övas inom ramen för Riksbankens större beredskapsövning.

Övervakning

Under 2024 utvecklade, förankrade och fastställde Riksbanken formerna och inriktningen för sin övervakning av de företag som träffas av Riksbankens föreskrifter. Under 2025 inleds övervakningen i praktiken. För att effektivisera Riksbankens övervakningsarbete finns en tvärfunktionell arbetsgrupp där de avdelningar som genomför olika former av övervakning ingår. Arbetsgruppens uppgift är att koordinera och samordna övervakningsarbetet mellan avdelningarna, samtidigt som linjeansvaret för respektive process kvarstår. Detta innebär att AIS ansvarar för övervakningen av de företag som anses särskilt viktiga för betalningar. Övervakningsprocessen kan ytterst förenas med föreläggande och vite. Riksbanken ser dock i första hand övervakningen som ett verktyg

där eventuella brister och sårbarheter i företagens beredskapsarbete kan fångas upp och användas som underlag för att inrikta fortsatt beredskapsarbete. Om ett företag inte bedöms leva upp till kraven i föreskrifterna kommer företaget att uppmärksammas om det i ett tidigt skede, och då ges möjlighet att vidta åtgärder som omhändertar bristen.

3.4 Andra beredskapsperspektiv inom betalningsområdet

En viktig del av Riksbankens beredskapsarbete är att öka kunskapen om betalningsberedskap hos allmänheten. Riksbanken bidrog 2024 bland annat med information om hur allmänheten kan inkludera betalningar i sin hemberedskap i MSB:s material Om krisen eller kriget kommer, som skickades ut till alla hushåll under hösten. Riksbanken förespråkar att varje hushåll ska se till att ha mat och annat nödvändigt så att man klarar sig en vecka utan att behöva handla, och att ha kontanter hemma i små valörer att handla livsnödvändiga varor för under en veckas tid om digitala betalsätt inte fungerar. En annan viktig beredskapsåtgärd är att vara redo att betala på olika sätt, exempelvis genom att ha konton i olika banker eller kort från olika företag.

Riksbanken arrangerade 2024 även ett öppet forum på temat fungerande betalningar i kris och krig. I panelen deltog, utöver en direktionsledamot och forskare i informationsteknologi vid Högskolan i Skövde, finansmarknadsministern och verkställande direktören för SEB. Under seminariet lyftes idéer om hur vi tillsammans – i privat-offentlig samverkan – kan stärka förmågan att upprätthålla betalningar i kris och krig.

Riksbankens löpande arbete inom kontantområdet innefattar flera beredskapsaspekter. Riksbanken bidrar till kunskapsutveckling och påpekar regelbundet och tydligt kontanternas stora betydelse för betalningsberedskapen, bland annat eftersom kontanter är det enda betalningsinstrumentet som kan användas oberoende av el- och telekommunikationer.

Riksbanken ansvarar för att försörja Sverige med sedlar och mynt. Utifrån befintliga lagkrav öppnar Riksbanken sedeldepåer på fler ställen i landet och arbetar för att möjliggöra förvaring av sedlar som inte är i cirkulation även vid privata depåer. Riksbanken säkerställer tillräckliga lager av sedlar för att klara av att ge ut sedlar även under en kris eller höjd beredskap utan att behöva producera nya sedlar. Arbetet med distribuerade lager hos de privata aktörerna kommer också underlätta sedelutgivning och transporter vid kris eller höjd beredskap. Riksbanken har en kontinuerlig dialog med de privata aktörerna för att säkerställa deras ansvar inom kontanthantering. Under 2024 har riksbankschefen bland annat träffat de verkställande direktörerna för de stora svenska bankerna för att diskutera deras roll i att säkerställa en fortsatt fungerande kontantkedja i hela landet. För att säkerställa Riksbankens förmåga att upprätthålla kontantförsörjningen sker också en mycket nära samverkan med polisen genom dialog och samverkansövningar.

I september 2024 lämnade Riksbanken en skrivelse till Finansdepartementets kontantutredning (Fi2024/00068) med förslag för att säkerställa att företag och offentliga aktörer som tar emot kontanter får tillgång till behovsanpassade dagskasse- och växelkassetjänster. Riksbanken föreslår också att de stora bankernas nuvarande ansvar för att erbjuda tjänster för dagskasseinsättning och växelkassor tydliggörs och utökas. Kontantutredningen lämnade den 19 december 2024 flera förslag för att säkra

kontanternas fortsatta funktion som betalmedel i Sverige. Riksbanken ser generellt positivt på den samlade bilden av åtgärder och flera förslag ligger i linje med policybudskap och ställningstaganden som tidigare och i flera sammanhang har framförts av Riksbanken. Det gäller till exempel kontantplikt för näringsidkare som säljer livsnödvändiga varor och lagstadgad rätt för privatpersoner att kunna sätta in kontanter på konto. Kontantutredningens förslag om Riksbankens utökade ansvar för kontanters användbarhet i hela landet måste dock analyseras vidare.

4 Helhetssyn inom cybersäkerhet

I detta avsnitt ges exempel på Riksbankens arbete med att bygga upp ett starkt och ständigt uppdaterat skydd mot hot i informationsmiljön, både avseende aktiviteter som bidrar till stärkt digital motståndskraft inom det finansiella systemet och vad gäller att stärka den egna motståndskraften.

4.1 Cybersäkerhet i det finansiella systemet

Riksbanken bidrar till stärkt motståndskraft i den finansiella sektorn genom sin roll som övervakande myndighet inom cyberområdet. Ett exempel är Riksbankens roll i tillämpningen av den nya DORA-förordningen¹ från januari 2025. Förordningen introducerar krav och riktlinjer för hur finansiella företag i EU och EES ska hantera, övervaka och rapportera cybersäkerhetshot och IT-relaterade risker. Riksbanken har i uppdrag att övervaka och samordna tester av finansiella aktörers motståndskraft mot digitala angrepp i enlighet med DORA-förordningen. Testerna kommer att göras som en del av det så kallade TIBER-programmet som Riksbanken redan har drivit under ett antal år. TIBER står för Threat Intelligence-based Ethical Red Teaming och innebär i korthet att flera cyberangrepp genomförs under kontrollerade former med mål att efterlikna realistiska angrepp.

En utmaning i sammanhanget är att sammanlänkningarna mellan viktiga finansiella aktörer och leverantörer av olika tjänster är stor. Under det senaste året har flera IT-incidenter visat på de risker som är förknippade med tredjepartsberoenden. Riksbanken underströk 2024 bland annat vikten av att även aktörer som inte omfattas av DORA-förordningen, men som är betydelsefulla för det finansiella systemet, som Bankgirot, Finansiell ID-Teknik, Getswish och RIX, förhåller sig till kraven och eftersträvar samma nivå av motståndskraft mot digitala angrepp. Eftersom DORA inte hanterar alla tredjepartsrisker inom den finansiella sektorn är det även viktigt att fortsätta att arbeta förebyggande och upptäcka okända tredjepartsberoenden. Det kan till exempel ske genom krisövningar eller olika typer av stresstester där man simulerar bortfall av tjänster.

Utöver att leda tester inom TIBER-programmet medverkar Riksbanken löpande i tester ledda av andra länder där den testade aktören bedöms ha inverkan på svensk finansiell sektor. Dessutom engagerade sig Riksbanken i flera olika TIBER-forum på såväl nationell som regional och europeisk nivå. Riksbanken anordnade också en träff för svensk-baltisk kunskapsdelning tillsammans med centralbankerna i Estland, Lettland och Litauen.

År 2024 deltog Riksbanken tillsammans med andra aktörer från finanssektorn och sektorn för elektronisk kommunikation i världens största övning i cybersäkerhet, den Natogemensamma cybersäkerhetsövningen Locked Shields. Där övade cirka 4 000 deltagare från mer än 40 nationer, både Natomedlemmar och partnerländer, tillsammans sin förmåga att hantera cyberhot och en större realistisk cybersäkerhetshändelse.

¹ Förordning (EU) 2022/2554 om digital operativ motståndskraft för finanssektorn.

Riksbanken är också medlem i Nationellt cybersäkerhetscenters finansforum och arbetar där aktivt med att stärka samarbetet och förståelsen för cyberfrågor inom finansiell sektor.

4.2 Intern cybersäkerhet

Riksbanken har en säkerhetsorganisation som leds av en säkerhetschef och som ansvarar för styrning, stöd och uppföljning. Ansvaret gäller samtliga säkerhetsområden, det vill säga informations- och cybersäkerhet, fysisk säkerhet, personalsäkerhet och säkerhetsskydd. Säkerhetsarbetet samordnas strategiskt, taktiskt och operativt genom Riksbankens säkerhetsledningssystem (SLS). SLS säkerställer att Riksbankens säkerhetsarbete bedrivs systematiskt, riskbaserat och har fokus på ständiga förbättringar samt att roller och ansvar är tydligt fördelade. Systemet är baserat på den internationella standarden ISO 27001 & 27002 och utgörs av en uppsättning styrande dokument, rutiner, processer och utbildningar. Genom kravställning säkerställs att Riksbanken har rätt och relevant säkerhetsnivå för sitt skydd för information, personal och tillgångar.

För att stärka både Riksbankens cybersäkerhet och den finansiella sektorns totala motståndskraft, där Riksbanken är en viktig pusselbit, samverkar Riksbanken med flera externa aktörer. Inom cybersäkerhetsområdet sker bland annat regelbunden samverkan med säkerhetscheferna vid de större bankerna, infrastrukturföretagen, Polisen, Säkerhetspolisen och Försvarsmakten. Även internationellt sker till exempel samverkan med övriga länders centralbanker.

För att förhindra, upptäcka och hantera cyberhot har Riksbanken en SOC (Security operation center) som arbetar dygnet runt. De omvärldsbevakar löpande samt interagerar bland annat med CERT.SE (Sveriges Computer Emergency Response Team). Säkerhetschefen kopplas in vid IT-säkerhetsincidenter och sitter varaktigt med i flera interna forum tillsammans med resterande IT- och cybersäkerhetsorganisation. Vidare kan nämnas arbetet som sker genom Riksbankens leverantörsstyrning kopplat till externa leverantörer av Riksbankens IT-tjänster.

Riksbanken är beroende av externa leverantörer för flera delar av sin verksamhet och det gäller i hög grad även inom IT-området. Som tidigare nämnts har både samhällsviktiga verksamheter och stödfunktioner kontinuitetsplaner som syftar till att säkra att de kan upprätthållas i alla lägen. I planeringen ingår att ta hänsyn även till beroendet av externa leverantörer.

Riksbanken har interna processer och omfattande stöd för upphandlingar som kan kräva bedömning och åtgärder kring säkerhetsaspekter. Om en extern leverantör ska vara inblandad i säkerhetskänslig verksamhet så regleras området i säkerhetsskyddsavtalet och leverantörens säkerhetsskyddsinstruktion. Riksbanken kan även ställa krav på säker informationshantering i affärsavtalet, exempelvis genom krav att leverantören ska följa Riksbankens hanteringsregler för information.

Riksbanken har utöver detta tydliga krav och en process för att bedöma verksamhetsinformationens skyddsvärde och upprätthålla ändamålsenlig IT-säkerhet av såväl verksamhetssystem, IT-infrastruktur, nätverk som användarutrustning. Under 2024 utökades IT-verksamheten med ytterligare kompetens inom cybersäkerhetsområdet.

Vad gäller området säkerhet kan avslutningsvis nämnas att ett väl fungerande säkerhetsarbete på många sätt är en förutsättning för att kunna bedriva ett systematiskt och robust beredskapsarbete. Exempelvis behöver möjligheten att kunna dela känslig information med privata aktörer inom betalningar utredas ur rättsliga och tekniska perspektiv. På så sätt skapas bättre förutsättningar att kunna utbyta information om brister, sårbarheter och behov av åtgärder. Detta är något som Riksbanken i dagsläget arbetar för att hantera.

Det finns därutöver lärdomar från Ukraina som tangerar både säkerhet och beredskap, och i delar även visar på den målkonflikt mellan områdena som kan uppstå. En lärdom som National Bank of Ukraine (NBU) dragit från det fullskaliga krigsutbrottet är att man ansåg sig minska sårbarheterna inom informationshantering utifrån tillgänglighetsaspekter genom att hantera stora informationsmängder i så kallade molntjänster. Denna lärdom, det vill säga vikten av att på lämpligt sätt säkerställa kontinuitet i sin informationshantering, tar Riksbanken med sig i fortsatt planeringsarbete.

5 Nationell och internationell samverkan

I detta avsnitt beskrivs Riksbankens deltagande i extern samverkan inom krisberedskap och civilt försvar, dels inom beredskapssektorn Finansiella tjänster och det civila beredskapssystemet i övrigt, dels med andra centralbanker och inom angränsande områden.

5.1 Det civila beredskapssystemet

Mot bakgrund av Riksbankens centrala roll i det finansiella systemet och det särskilda ansvaret för att säkerställa allmänhetens betalningar, deltar Riksbanken som adjungerad part i det arbete som bedrivs inom beredskapssektorn finansiella tjänster, där Finansinspektionen är sektorsansvarig myndighet. Under 2023 arbetade Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och Riksbanken tillsammans för att utveckla en ny samverkansstruktur för beredskapssektorn. Strukturen består av tre nivåer; en chefsgrupp som inriktar arbetet, en grupp för löpande samordning och en nivå med arbetsgrupper som genomför aktiviteter. Med stöd i Riksbankens ansvar för betalningar enligt riksbankslagen deltar Riksbanken därutöver vid de löpande samordningsmöten som MSB anordnar, även i de fall när mötena enbart riktar sig till sektorsansvariga myndigheter.

Riksbanken och Finansinspektionen har ett delvis överlappande ansvar utifrån Riksbankens huvudansvar inom betalningsområdet enligt riksbankslagen och Finansinspektionens sektorsansvar för finansiella tjänster. Något förenklat kan sägas att det beredskapsansvar Riksbanken har inom betalningsområdet i delar tangerar det ansvar som Finansinspektionen har för sektorn finansiella tjänster som helhet utifrån rollen som sektorsansvarig myndighet. I juni 2023 tecknade Riksbanken och Finansinspektionen därför en överenskommelse om att samarbeta i frågor som rör förberedelser och planering avseende krisberedskap och civilt försvar. Överenskommelsen syftar till att undvika att myndigheternas delvis överlappande ansvar skapar otydlighet eller ineffektivitet i den pågående totalförsvarsplaneringen. Under 2025 kommer överenskommelsen att uppdateras, dels för att om möjligt konkretisera ansvarsfördelningen ytterligare, dels för att också beskriva samarbete och ansvarsfördelning vid faktisk krishantering.

Ett annat viktigt sammanhang för samverkan inom beredskapssektorn är det frivilliga samverkansforumet Finansiella Sektorns Privat-Offentliga samverkan (FSPOS) som etablerades 2005. I forumet deltar både myndigheter och privata aktörer inom sektorn, med den gemensamma visionen att finansiella tjänster alltid ska fungera. FSPOS genomför bland annat omfattande övningar, analysarbete och informationsspridning genom utbildningar och seminarier. Samtliga företag som ingår i samverkansstrukturen för CBB ingår även i FSPOS. Sedan 2024 inkluderas FSPOS i den nya samverkansstrukturen för beredskapssektorn Finansiella tjänster, för att få en effektiv samordning mellan FSPOS verksamhet och det arbete som myndigheterna leder inom sina respektive ansvarsområden. Under 2024 lämnade Riksbanken också över ordförandeskapet för FSPOS till Finansinspektionen men deltar fortsatt aktivt i arbetet, exempelvis genom representation i FSPOS arbetsgrupper.

5.2 Samverkan inom angränsande sakområden och med andra centralbanker

Utöver arbetet i de samverkansforum som nämns ovan deltar Riksbanken även i omfattande samverkan inom angränsande sakområden. Det gäller till exempel cyberområdet, som har nämnts i ett eget avsnitt, klimatförändringarnas betydelse, Natofrågor, geoekonomi (det vill säga en stats försök att påverka en annan stats agerande med ekonomiska instrument) och informationspåverkan. Det sker även utbyte mellan Riksbanken och andra nordiska centralbanker vad gäller beröringspunkter och hantering utifrån det svenska Nato-inträdet.

Riksbanken söker aktivt samarbeten med andra centralbanker för att både skaffa och bidra med kunskap inom området krisberedskap och civilt försvar. Under året fördjupade Riksbanken sitt samarbete med Norges Bank inom bland annat beredskapsplanering, utbildning och övning samt krishantering. Riksbanken inledde även en dialog med Australiens centralbank inom ramen för arbetet med civil beredskap inom betalningsområdet.

Riksbankens nära samverkan med Ukrainas centralbank omfattar även beredskapsområdet. En av de lärdomar från Ukraina som har inkluderats i Riksbankens beredskapsarbete är vikten av att genomföra övningar. Vid besöket från Ukrainas centralbank i juni återkom centralbankschefen flera gånger till budskapet: I en kris lever vi inte upp till våra förväntningar, vi sjunker till den nivå vi har tränat på.

6 Utmaningar i fortsatt beredskapsarbete

I och med den återupptagna totalförsvarsplaneringen krävs förmåga att parallellt arbeta med både kort- och långsiktiga beredskapsåtgärder. Det krävs också förmåga att arbeta lösningsorienterat trots eventuella utmaningar, likt otydliga ansvarsförhållanden och bristfällig eller obsolet fullmaktslagstiftning. I detta avsnitt beskrivs de huvudsakliga utmaningar som identifierats i Riksbankens pågående beredskapsarbete och möjliga lösningar för att säkerställa fortsatt effektivitet framåt.

6.1 Möjligheten att ställa krav som föranleder kostnader inom betalningsområdet

Riksbankens arbete med att stärka beredskapsförmågan inom betalningsområdet bedrivs tillsammans med de företag som är särskilt viktiga för betalningar. Riksbanken är mån om att ha en nära och öppen dialog med dessa aktörer kring vilka sårbarheter och risker som finns inom området, och därmed vilka förmågehöjande åtgärder som bör vidtas framöver. I sammanhanget är Riksbanken själv, som beskrivs ovan, också en central aktör i att stärka denna förmåga utifrån ansvaret för RIX-systemet samt vad avser sedlar och mynt.

Vad gäller Riksbankens kravställande roll har Riksbanken ett bemyndigande att genom föreskrifter konkretisera företagens ansvar att planera och förbereda för att fortsatt kunna upprätthålla sin betalningsverksamhet under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Den 1 februari 2024 trädde Riksbankens beredskapsföreskrifter² i kraft, och där framgår exempelvis att företagens planering och förberedelse ska omfatta att säkerställa tillgång till den personal, de lokaler och den utrustning som behövs för att upprätthålla verksamheten. Det framgår också att företagen ska delta i Riksbankens arbete avseende att identifiera och genomföra gemensamma åtgärder för att stärka förmågan att upprätthålla betalningar vid fredstida krissituationer och vid höjd beredskap. Detta innebär i praktiken att företagen är skyldiga att delta i Riksbankens löpande arbete med att genomföra gemensamma åtgärder av olika slag, exempelvis vad gäller att möjliggöra offlinebetalningar. Vilka ytterligare åtgärder som framöver bedöms prioriterade analyseras gemensamt men avgörs ytterst av Riksbanken. Det kan handla om åtgärder av både enklare och mer omfattande karaktär, med varierande tillkommande kostnader.

Vad gäller bedömningen av vilka åtgärder som behöver vidtas ligger totalförsvarsbeslutet för 2025-2030 och kompletterande inriktningsbeslut (Fö2024/02054) till grund för långsiktig målbild. Där framgår att det väpnade angreppet ska ligga till grund för planeringen att stärka det civila försvaret i Sverige, och att planeringen ska utgå från att under minst tre månaders tid kunna möta och hantera ett krig i Europa som leder till allvarliga konsekvenser för samhällets funktionalitet. En ytterligare slutsats som framgår

² Riksbankens föreskrifter och allmänna råd (2023:3) om företag av särskild betydelse för genomförandet av betalningar under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap (beredskapsföreskrifterna).

av nämnda beslut är att förmågan inom det civila försvaret fortsatt behöver stärkas och att takten i utvecklingen behöver öka.

Utifrån ovan angiven inriktning aktualiseras en principiell fråga om hur kostnadsdrivande planeringsåtgärder Riksbanken kan kräva av företagen med beaktande av proportionalitetsprincipen³. Principen innebär att en myndighet endast får ingripa i ett enskilt intresse om åtgärden kan antas leda till det avsedda resultatet, samt att åtgärden aldrig får vara mer långtgående än vad som behövs och får vidtas endast om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för den som åtgärden riktas mot. Därtill framgår av förarbeten till riksbankslagen att Riksbanken bör se till att skyldigheterna för företagen inte medför betydande kostnader för dessa (prop. 2021/22:41, s. 130).

Enligt Riksbankens mening är möjligheten att ställa krav även på kostnadsdrivande åtgärder avgörande för att i snabb takt kunna öka förmågan inom betalningsområdet, inte minst utifrån det dimensionerande scenario som beskrivs i inriktningen för totalförsvaret. I samband med att Riksbanken under 2025 påbörjar översynen av beredskapsföreskrifterna, i syfte att utöka den krets av företag som omfattas samt ställa nya krav, kommer frågan om hur långtgående Riksbankens bemyndigande inom detta område är att analyseras närmare. Riksbankens utgångspunkt i en sådan analys är att bemyndigandet ger goda möjligheter att ställa krav på planerande och förberedande åtgärder av olika slag, även sådana som föranleder kostnader för företagen. Huruvida kostnaderna anses proportionerliga bör i första hand utgå från en bedömning om i vilken utsträckning aktuell åtgärd bidrar till att nå den långsiktiga målbilden för samhällets totalförvarsplanering.

6.2 Överlappande beredskapsansvar

Som framgår av riksbankslagen har Riksbanken ett långtgående ansvar för att säkerställa att allmänheten kan genomföra betalningar även vid kris och krig. Enligt förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (beredskapsförordningen) har Finansinspektionen, i rollen som sektorsansvarig myndighet för sektorn finansiella tjänster, i sin tur till uppgift att leda arbetet med att samordna åtgärder inför och vid fredstida krissituationer och höjd beredskap. I 2 § beredskapsförordningen anges dock att ”bestämmelserna i denna förordning ska tillämpas bara om något annat inte följer av lag eller annan förordning”.

I det löpande beredskapsarbetet har Riksbanken och Finansinspektionen ett nära och gott samarbete. Trots detta uppstår återkommande otydligheter om ansvarsfördelning och hur myndigheterna på bästa sätt ska kunna fullgöra sina respektive skyldigheter enligt gällande reglering. Att det överlappande ansvaret inom finansiella tjänster inte är önskvärt har sedan genomförandet av den nya beredskapsstrukturen framförts vid upprepade tillfällen. Försvarsberedningen lyfte exempelvis i sin delrapport Kraftsamling fram att parallella strukturer för identiska uppgifter inte är effektivt och underströk vikten av att frågan får en skyndsam lösning.⁴

Riksbanken har vid flera tillfällen uttryckt ett tydligt stöd för behovet att skyndsamt hantera det överlappande ansvaret. Ansvarsprincipen är central inom

³ Se 5 § tredje stycket förvaltningslagen (2017:900).

⁴ Kraftsamling, Inriktningen av totalförsvaret och utformningen av det civila försvaret, Ds 2023:34, s. 207.

beredskapsområdet och måste värnas. Otydligheter om roller och ansvar kan tyckas ha liten praktisk betydelse i det förberedande arbetet eftersom det då kan hanteras genom nära dialog och samarbete mellan myndigheterna. Men om otydligheterna inte hanteras finns risk för motstridig styrning i förhållande till de privata aktörerna inom sektorn, och otydlighet vad gäller inriktning och prioritering. Oklarheter om ansvar och uppgifter riskerar därmed, enligt Riksbankens mening, att få störst konsekvenser vid hantering av en inträffad händelse.

Vad gäller möjliga lösningar ser Riksbanken att en lämplig väg framåt på kort och medellång sikt är att Riksbanken och Finansinspektionen vidareutvecklar den överenskommelse om samarbetet inom beredskapsområdet som myndigheterna ingick 2023.⁵ Arbetet med att utveckla och konkretisera denna överenskommelse pågår för närvarande, och ambitionen är att en kommande version även ska inkludera en beskrivning av ansvarsfördelning i hanteringsfasen. Beskrivningen av hanteringsfasen bör enligt Riksbankens mening utgå från det förslag som presenteras i promemorian En ny funktion för krishantering vid allvarliga driftstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur (Fi2024/00185), där det föreslås att en ny krishanterande funktion ska inrättas inom Riksbanken. Om utredningens förslag om den operativa funktionen blir verklighet leder det till att Riksbankens befintliga ledningsfunktion får ett bredare perspektiv, fler uppgifter och att deltagarkretsen breddas. En sådan lösning skulle, enligt Riksbankens mening, innebära att ansvarsfördelningen vid hantering av en inträffad händelse blir tydligare och att det område där överlappande ansvar förekommer därmed minskar.

På lång sikt är en möjlig lösning på det överlappande ansvaret att Riksbanken får rollen som sektorsansvarig myndighet, genom reglering i riksbankslagen. Utifrån det långtgående och i delar operativa ansvar för betalningar som Riksbanken har idag, inklusive föreskriftsrätt, övervakning av företag, ledningsfunktion inom betalningar vid kris och krig samt en upprättad samverkansstruktur med privata aktörer har Riksbanken goda förutsättningar att bygga vidare ett sådant arbete utifrån befintliga processer.

⁵ Riksbanken Dnr 2023-00708.



SVERIGES RIKSBANK

Tel 08 - 787 00 00

registratorn@riksbank.se

www.riksbank.se