



Datum
2023-10-25

Ärendenr
MSB 2023-08898

Ert datum
2023-10-31

Er referens
Fi2023/01259

Enheten för inriktning av beredskapsplanering
(KC-IB)
Linnéa Fernström Cederholm
010-240 4168
Linnea.FernstromCederholm@msb.se

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

MSB:s remissvar avseende betänkandet SOU 2023:16 Staten och betalningarna

Sammanfattning

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap (MSB) välkomnar betänkandet Staten och betalningarna (SOU 2023:16) och instämmer överlag i de bedömningar och förslag som utredningen har lämnat. Därtill har MSB några övergripande synpunkter som framgår av remissvaret.

MSB vill understryka vikten av att tillhandahålla flera alternativa system i betalningsekosystemet för att säkerställa möjligheten att genomföra betalningar vid olika typer av samhällsstörningar, vid fredstida krissituationer såväl som vid höjd beredskap och ytterst krig. För att utveckla en god motståndskraft för att möta olika typer av hot behöver vi stärka robustheten och skärpa kontroller för redan befintliga system inom betalningsekosystemet. Det är även viktigt att förstärka redundansen genom att behålla befintliga betalningslösningar, samt skapa fler alternativa lösningar som fungerar under hela hotskalan från omfattande samhällsstörningar i fredstid till krigsfara eller krig.

Nomenklatur och begrepp som utredningen använder

MSB anser att det är viktigt att etablerade begrepp används på ett konsekvent sätt i utredningen. Exempelvis är begreppet ”samhällsviktig verksamhet”¹ bättre att använda än ”kritisk infrastruktur” och ”kritiska samhällsfunktioner” som är direktöversättningar från engelska.

Säkerställandet av betalningar

MSB instämmer med utredningen i att kontanter inte bör stå som det enda fungerande betalningsmedlet för alla typer av samhällsstörningar då det kan bli sårbart och riskerar att överbelastas när samhället i vardagen inte är utformat för att hantera stora mängder kontanta medel. Det är avgörande för betalningsekosystemets motståndskraft att kunna göra digitala betalningar även när elförsörjningen- eller elektroniska kommunikationer inte fungerar. Det är nödvändigt att flera alternativa betalningslösningar kompletterar varandra för att öka redundansen. Ett exempel är att kontantsystemet fungerar samtidigt som etablerade offlinelösningar som bygger på kortbetalning eller applikationer kan användas. Viktigt blir att befolkningen inte lämnas med endast ett betalningsalternativ. De

¹ Med samhällsviktig verksamhet avses ”verksamhet, tjänst eller infrastruktur som upprätthåller eller säkerställer samhällsfunktioner som är nödvändiga för samhällets grundläggande behov, värden eller säkerhet”.

betalningssätt som är tänkta att fungera vid samhällsstörningar bör implementeras för bruk i vardagen redan innan en inträffad samhällsstörning, för att stärka användarvanan hos befolkningen och näringsliv. MSB vill även framhäva vikten av en god hemberedskap hos Sveriges hushåll avseende kontanter².

3.6.1 Statens roll på betalningsmarknaden bör stärkas

MSB delar utredningens bedömning om att stärka statens roll på betalningsmarknaden. Även om dagens säkerhetspolitiska läge understryker vikten av minskad sårbarhet och ökad driftsäkerhet i systemet är dessa aspekter viktiga för beredskapen mer generellt. Ett eventuellt utökat statligt åtagande bör således kunna motiveras även utan en försämring i det säkerhetspolitiska läget.

8.6.1 Behovet av statlig e-legitimation

MSB anser likt utredningen att det är synnerligen angeläget att en statlig e-legitimation på högsta säkerhetsnivå införs så snart det är möjligt, då detta kan öka samhällets motståndskraft. Idag utgör BankID den ledande aktören på marknaden vilket riskerar att bli sårbart vid störningar där många aktörer använder BankID som sin enda e-legitimationstjänst. Att bygga en statlig e-legitimationstjänst möjliggör utformning av ett än mer robust system med hänsyn till risker inom informations- och cybersäkerhet. En ny tjänst kan även leda till en ökad redundans på marknaden då fler aktörer erbjuder alternativ för identifiering. MSB poängterar också att frågan om statlig e-legitimation påverkar större delar av samhället utöver betalningsekosystemet där andra ändamål för identifiering kan bli aktuellt. Oavsett vad, bör statliga aktörer godkänna de e-legitimationer på marknaden som uppfyller höga krav på säkerhet.

11.2.3 Två typer av beredskapsåtgärder inom betalningsekosystemet

MSB anser att ett perspektiv om fysisk plats där utrustning och it-system finns, vilket oftast är i datacenter, saknas i utredningens beskrivning. Myndigheten menar att den fysiska platsen också är ett viktigt perspektiv att beakta för att upprätthålla betalningsekosystemet utöver el, elektroniska kommunikationer, reservkraft samt cybersäkerhet.

11.9.1 Nyligen beslutad ansvarsfördelning mellan myndigheter med ansvar för betalningar bör tydliggöras

Riksbankens verksamhet regleras inte genom förordning (2022:524) om statliga myndigheters beredskap och omfattas därmed inte av den nya strukturen för krisberedskap och civilt försvar i stort, eller beredskapssektorn Finansiella tjänster. Även om de formellt inte ingår i sektorn Finansiella tjänster, deltar de i sektorns arbete. Riksbanken fick i och med den nya riksbankslagen ett utökat beredskapsansvar för betalningar i samhället. MSB instämmer med utredningens resonemang om att detta inte med nödvändighet innebär att det uppstår otydligheter i ansvar eller ineffektiv användning av resurser. MSB ställer sig ändå positiva till utredningens förslag att Riksbanken och Finansinspektionens ansvar och uppgifter bör tydliggöras ytterligare där det är möjligt, inklusive genom författningsändringar om det bedöms lämpligt.

² MSB:s broschyr *Om krisen eller kriget kommer*, 2018.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

En utmaning i uppbyggnaden av det civila försvaret är hur man ska sammanställa lägesbilder för nationella system, såsom betalningssystem. MSB anser att det bör beslutas att Riksbanken ska samråda med eller informera Finansinspektionen samt andra berörda myndigheter under fredstida krissituationer och vid höjd beredskap, även om detta i praktiken fungerar idag. Detta i syfte att underlätta informationsdelning vid kriser eller under höjd beredskap där alla får relevant information samt att risken för dubbelrapportering minskar.

11.9.2 Ökad redundans avseende betalningar för livsnödvändiga varor

MSB instämmer i att kontanter ska kunna användas av privatpersoner vid köp av varor under samhällsstörningar och att det är viktigt att vissa näringsidkare särskilt tar emot kontanter som ett betalningssätt. Myndigheten förstår syftet med utredningens förslag, men anser att det finns en problematik i att både införa det nya begreppet "livsnödvändiga varor" samt att kategorisera och göra en gränsdragning inom begreppet. MSB avråder från att etablera ett sådant begrepp då man bör vara försiktig vid införande av nya begrepp som inte är väl definierade. Det uppstår frågor likt hur en näringsidkare ska kategorisera sina varor utefter vad som är livsnödvändigt, alternativt om staten ska göra bedömningen. Hur man säkerställer att livsnödvändiga varor faktiskt prioriteras liksom att många näringsidkare har ett brett sortiment, där en stormarknads sortiment kanske endast delvis uppfyller de eventuella kriterierna, är en ytterligare fråga. MSB anser att det behöver utredas ytterligare om utredningen går vidare med förslaget. Då borde avväganden om vilka som ska omfattas samt vad som ska tillhandahållas göras i samverkan med berörda föreslagna beredskapssektorer Energiförsörjning, Hälsa, vård och omsorg samt Livsmedelsförsörjning och dricksvatten.

I utredningens förslag saknas perspektivet att det även kan finnas vissa tjänster som bör tillhöra kategorin livsnödvändigt. Exempel på tjänster kan vara betalning till privata aktörer som tillhandahåller tjänster inom hälso- och sjukvård, el-, värme- och vattenförsörjning. Även om tidsförhållandena skulle sättas för vad som är livsnödvändigt, kan identifiering av tjänster innehålla motsvarande problematik och risk för otydligheter som resonemanget med livsnödvändiga varor.

11.9.3 Kassaregisterbestämmelserna och betalning i händelse av kris eller höjd beredskap

Förslaget att ändra i kassaregisterbestämmelserna där Skatteverket ska ges möjlighet att besluta om undantag från skyldigheter som gäller kassaregister i händelse av en fredstida krissituation eller vid höjd beredskap tillstyrks av MSB. Detta i syfte att näringsidkare ska kunna motta kontanter och hålla försäljningen tillgänglig för kunder vid behov. Myndigheten vill även framhäva att störningar på elektroniska kommunikationer och/eller elförsörjning inträffar dagligen och förorsakar störningar i samhället. MSB anser att man därför bör överväga om en sådan justering av regleringen även bör gälla i vardagen där Skatteverket bedömer att det finns synnerliga skäl.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

11.9.6 Säkerställande av utbetalningar av sociala förmåner och andra ersättningar under höjd beredskap

MSB instämmer i att regeringen bör göra en samlad översyn av hur staten kan säkerställa utbetalningar av sociala förmåner vid höjd beredskap då lagstiftningen inom området delvis är obsolet.

Myndigheten vill därtill poängtera att avveckling av utbetalningsavier för statliga ersättningar riskerar att leda till betydande olägenheter för de personer som av olika skäl saknar bankkonton. Även om andra system likt laddningsbara kort kan komma att ersätta det samlade behovet av utbetalningar framgent, är det viktigt att en avveckling av ett system som delar av befolkningen är beroende av inte genomförs innan en ny fungerande lösning finns på plats.

12.1 Inledning

MSB anser att beskrivningen i avsnittet kan kompletteras genom att förtydliga att lagring av viktig data i flera datacenter med geografisk spridning ökar sannolikheten för att data överlever många olika former av attacker, både cyberattacker och fysiska attacker. Överföring av data till en molntjänst innebär inte att data är användbart, utan är primärt ett sätt att bevara data för framtida användning. MSB vill även framhålla att internetuppkoppling via satellit är ett bra komplement till fiber men att det har stora leverantörsberoenden, vilket visat sig i Ukraina, och inte är användbart för att överföra större datamängder på kort tid.

I slutredovisningen av regeringsuppdraget (Ju2022/01209/SSK) Civilt försvar mot 2030 – ett totalförsvar i balans lyfte MSB fram behov, kopplade till Program 2032, av geografiskt spridda datacenter med mycket hög säkerhet. Dessa åtgärder skulle även innebära att den statliga delen av betalningsinfrastrukturen skulle fungera även under kris och krig.

15.3 Motiv för att införa CBDC

Då kapaciteten i kontantinfrastrukturen är begränsad instämmer MSB i att kontanter inte fullt ut kan ersätta ett digitalt betalningssystem vid samhällsstörningar. En robust digital centralbanksvaluta (CBDC) kan därav anses vara ett ytterligare betalningssystem i syfte att öka redundansen i betalningsekosystemet. Frågan om ett eventuellt införande av CBDC är inte i första hand en beredskapsfråga. MSB ställer sig positiva till att fortsatt analysera förutsättningar och riskerna med CBDC och följer Riksbankens arbete om vad e-krona kan komma att innebära för den svenska betalningsmodellen och samhällets motståndskraft.

17.6.3 Kontinuitet i statens betalningar

Utredningen föreslår att berörda myndigheter med stora betalningsvolymerna ska säkerställa att det finns kontinuitetslösningar som möjliggör in- och utbetalningar vid större störningar hos myndigheternas ramavtalsbank. MSB anser att ha flera alternativa leverantörer är ett sätt att minska risker i alla verksamheter. En reglering bör vara bredare och inte enbart omfatta den samhällsviktiga verksamheten betalningsförmedling och de av

Myndigheten för samhällsskydd och beredskap

Postadress:
651 81 Karlstad

Telefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00

registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984

Datum
2023-10-25Ärendenr
MSB 2023-08898

utredningen föreslagna myndigheter. Att ha flera leverantörer bör vara en naturlig del i flera av de ramavtal som Statens inköpscentral på Kammarkollegiet tecknar.³

I detta ärende har överdirektör Camilla Asp beslutat. Utredare Linnéa Fernström Cederholm har varit föredragande. I den slutliga handläggningen har också avdelningschef Annika Elmgart och tf. enhetschef Anders Eriksson deltagit.

Camilla Asp

Linnéa Fernström Cederholm

³ Som stöd i området framhåller MSB *Upphandling till samhällsviktig verksamhet – en vägledning* samt Upphandlingsmyndighetens arbete.

Myndigheten för samhällsskydd och beredskapPostadress:
651 81 KarlstadTelefon: 0771-240 240
Fax: 010-240 56 00registrator@msb.se
www.msb.se

Org.nr: 202100-5984