

23 NOV 2006



DET KONGELIGE
FINANSDEPARTEMENT

Justis- og politidepartementet
Postboks 8005 Dep
0030 OSLO

JUSTISDEPARTEMENTET	
23 NOV 2006	
SAKSNR.	200604470
AVD/KONT/BEH.	RBA/RBA/BHH
DOK.NR.	64
ARKIVKODE:	008

Deres ref

Vår ref
06/3442 C HFA/ISa

Dato
22.11.2006

Høring - NOU 2006:6 Når sikkerheten er viktigst

Vi viser til brev fra Justisdepartementet av 26. juni 2006 vedlagt utredning om ovennevnte. Vi viser videre til vedlagte høringsuttalelser til utredningen fra Kredittilsynet og Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur (BFI).

Utvalgets utredning er meget omfattende og dekker mange samfunnsområder. Utvalget påpeker blant annet mangler ved dagens reguleringsordninger og gir forslag til en generell lov om beredskap for å sikre kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner. Videre mener utvalget at det er behov for en statlig tilskuddsordning. Det foreslås at ordningen skal være rettet mot tiltak som klart faller utenfor virksomhetenes eget ansvar og som anses nødvendig av hensyn til rikets sikkerhet og vitale nasjonale interesser. Utvalget har ikke tatt stilling til hvor stort beløp det bør bidras med til en slik ordning, men peker på at tilsvarende ordning i Sverige har en årlig ramme på 2 mrd. svenske kroner. Utvalget har videre blant annet definert bank- og finanssektoren som en kritisk samfunnsfunksjon. Utvalget ønsker under dette punktet å understreke viktigheten av at bank- og finanssektoren i sine risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) tar høyde for at de i stor grad er avhengig av ekstern infrastruktur for opprettholdelse av funksjonsdyktighet.

Finansdepartementets merknader

1. Definisjon av kritisk infrastruktur

Utvalget har lagt følgende definisjon av kritisk infrastruktur til grunn for sitt arbeid:
"Kritisk infrastruktur er de anlegg og systemer som er helt nødvendige for å opprettholde samfunnets kritiske funksjoner som igjen dekker samfunnets

grunnleggende behov og befolkningens trygghetsfølelse". Vi anser at denne definisjonen av kritisk infrastruktur gir et godt grunnlag for å gjennomføre en analyse i henhold til det mandatet som utvalget ble gitt. Etter vårt syn har utvalget også gjort et fornuftig og naturlig valg ved å skille mellom kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner.

2. Bank- og finanssektoren - finansiell infrastruktur

Finansdepartementet har forelagt utredningen for Kredittilsynet og Norges Bank. Kredittilsynet har avgitt uttalelse til Finansdepartementet i brev 31. oktober 2006. Norges Bank har varslet en uttalelse til Justisdepartementet innen 1. desember 2006. Beredskapsutvalget for finansiell infrastruktur (BFI) har avgitt egen uttalelse til Justisdepartementet (oversendt i brev 31. oktober 2006 fra Norges Bank), og har for øvrig hatt direkte kontakt med utvalget under arbeidet med utredningen. Finansdepartementet har tatt hensyn til merknadene til BFI og Kredittilsynet i våre merknader som gjelder bank- og finanssektoren, inkludert finansiell infrastruktur.

2.1 Generelt

Finansdepartementet slutter seg til utvalgets vurderinger om at bank- og finanstjenester er en kritisk samfunnsfunksjon som i stor grad er avhengig av eksterne kritiske infrastrukturelementer som strømforsyning og elektronisk kommunikasjon, for å opprettholde sin funksjonsdyktighet. Det legges derfor betydelig vekt på at de sentrale institusjonene i sektoren har robuste driftsløsninger, blant annet med alternative driftssteder og parallelle kommunikasjonslinjer, slik at driftsstabiliteten i IKT-systemene blir best mulig i avviks- og avbruddssituasjoner. BFI har utarbeidet forslag til prioritering av aktører i finansiell infrastruktur når det gjelder tilgang til strømforsyning og telekommunikasjon. Vi støtter uttalelsen i utredningen under punkt 10.3.3 om at myndighetene bør arbeide for å finne frem til løsninger som kan ivareta behovet for prioritering av strøm til enkeltvirksomheter i krisesituasjoner så langt som mulig.

2.2 Tilsynsvirksomhet og risiko- og sårbarhetsanalyser mv.

Finansdepartementet er enig i utvalgets påpeking av at tilsynsvirksomhet er et viktig virkemiddel. Utvalget anbefaler at tilsynsvirksomhet som gjelder sikring av kritisk infrastruktur og kritiske samfunnsfunksjoner, utredes nærmere. Utvalget anbefaler videre at det utarbeides en nasjonal strategi for denne tilsynsvirksomheten. Finansdepartementet ser ikke bort fra at det kan være behov for sektorovergripende vurderinger av dette, men vil påpeke at det da vil være behov for å se tilstrekkelig hen til spesielle forhold i de enkelte sektorer. Innen bank- og finanssektoren fører Kredittilsynet tilsyn med institusjonene, herunder tilsyn med deres bruk av datasystemer og informasjonsteknologi. Krav til finansnæringens bruk av IKT-systemer er regulert i en egen forskrift (IKT-forskriften av 21. mai 2003) der det blant annet stilles krav til risikoanalyser, sikkerhet, planer for driftskontinuitet og beredskapsløsninger ved driftsavbrudd. Finansdepartementet er enig i BFIs vurderinger i høringsbrev av 31. oktober 2006 om at de tilsynsordningene som gjelder

innen finansiell sektor, fungerer godt når det gjelder å stille krav til og følge opp sikkerhets- og beredskapsmessige løsninger hos aktørene i sektoren.

Tilsynsordningene er gjenstand for løpende vurdering og praktiseringen av disse søkes tilpasset endringene i bruken av IKT-løsninger. For eksempel ble gjeldende forskrift om finansnæringens bruk av IKT fastsatt av Kredittilsynet i 2003, etter å ha gjennomgått en grundig revisjon. Finansdepartementet mener ut fra dette at det ikke er behov for å gjøre vesentlige endringer i dagens tilsynsordninger innen bank- og finanssektoren.

Kredittilsynet utarbeider også en årlig ROS-analyse, der finansforetakenes bruk av IKT gjennomgås. Analysen brukes i arbeidet med å sikre foretakenes oppfølging av de områder som analysen peker på som sårbare.

Kredittilsynet opplyser at det i dag gjennomføres regelmessige ROS-analyser i enkeltforetak i finanssektoren. Utvalget påpeker at det er vesentlig at institusjonene i sine ROS-analyser også tar høyde for at de i stor grad er avhengig av ekstern infrastruktur for å opprettholde funksjonsdyktigheten. Finansdepartementet slutter seg til denne vurderingen.

2.3 Objektsikkerhet

Når det gjelder utredningen punkt 7.3.5 om objektsikkerhet, viser Finansdepartementet til det BFI har påpekt i sitt høringsbrev:

Finansiell infrastruktur består av både private og offentlige aktører. Som nevnt er det avhengighet mellom disse aktørene både gjennom driftsløsningene basert på IKT og gjennom avtaler som regulerer fordelingen av ansvar og oppgaver. Kravene til sikkerhet og beredskapsløsninger hos disse aktørene vil i hovedsak være uavhengig av om det er tale om privat eller offentlig eid virksomhet. De reglene og ordningene som måtte innføres når det gjelder objektsikkerhet i medhold av sikkerhetsloven, bør derfor innrettes slik at de ivaretar funksjonelle samfunnsmessige behov, uavhengig av formen for eierskap. BFI stiller seg i den forbindelse positivt til å bistå i vurderingen av behovet for sikring av installasjoner i finansiell infrastruktur.

2.4 Banksystemer som driftes og kontrolleres i andre land – overdragelse av virksomhet og utkontraktering

Kredittilsynet omtaler i sitt høringsbrev muligheten til sikring av samfunnskritisk virksomhet når banker selges til utlandet og ved utkontraktering. Kredittilsynet uttaler:

Kredittilsynet har de siste årene sett at norske banker selges til utlandet. Dette kan på sikt skape dårligere oversikt og svakere styring med de aktuelle foretak. Likeledes at regelverket ikke alltid får samme virkning når det skjer gjennom foretaket i Norge og at f. eks. IT-virksomheten i praksis skjer i et land utenfor Norge. Denne problemstilling kan også gjelde for tilsyn med filialer der hjemlandsmyndigheten får det primære ansvaret. Opplegget for norske myndigheter på dette området har hittil basert seg på at det er foretaket i Norge som er underlagt norsk regulering og som skal sikre at norske lover og forskrifter overholdes.

Imidlertid kan en overføring av virksomhet til land utenfor Norge over tid få et omfang som samlet sett kan påvirke samfunnskritisk virksomhet og at gjeldende regelverk ikke har adressert denne problemstilling tilstrekkelig, særlig vil dette kunne gjelde i krisesituasjoner. Dette er en problemstilling som går direkte på sikring av samfunnskritisk virksomhet og er lite fokusert i NOU'en.

*Samordning av finanssystemer over landegrensene må forholde seg til flere lands lover i tillegg til norsk regelverk. Regelverket må gjenspeile seg i datasystemene som behandler norske kunder og norsk bokføring. Ansvar for et annet lands applikasjoner stiller større krav til leverandørens forståelse for den enkelte oppdragsgivers lovgivning og forretningsvirksomhet. Utkontraktering eller salg av finansinstitusjoner fører til at kompetanse trekkes ut av landet. Dette har Kredittilsynet registrert på IT-området og kan representere en risiko på lenger sikt. Kredittilsynet arbeider med denne problemstillingen for å sikre tilfredsstillende kontroll, men mener at det kan være riktig at dette også er fokusert ut fra en mer generell problemstilling i forhold til samfunnskritisk virksomhet og hvordan dette kan påvirke Norge i en krisesituasjon når det gjelder styring og kontroll.
[...]*

Det at en enkelt bank selges til utlandet eller at en enkelt bank lager og drifter banksystemer i utlandet, betyr sannsynligvis lite for bank- og finansnæringens rolle som samfunnskritisk virksomhet. Men over tid kan store datamengder om personer og bedrifter bli lagret utenfor landet. Informasjon kan koples på en uønsket måte, tjenestekjedene og tillitskjedene kan bli for lange i katastrofesituasjoner. F.eks. drifter IBM mange store systemer i Norden, ikke bare innen finansnæringen. Deler av denne driften kan skje utenfor Norden. Kredittilsynet kan via IKTforskriftens § 12 føre tilsyn med hver enkelt banks tjenester som utføres av IBM. Men Norge som sådan har, så vidt vi kan se, ikke et regelverk som gjør at IBM kan vurderes ut fra den risiko som eksisterer for Norge hvis IBM får problemer på verdensbasis.

Finansdepartementet anser at Kredittilsynet her peker på vesentlige forhold. Innen banknæringen har dette allerede utviklet seg slik at det er nødvendig med særskilt oppmerksomhet for å sikre tilfredsstillende sikkerhet for at kritiske systemer kan opprettholdes også i en krisesituasjon. Kredittilsynet framhever aktuelle forhold som øker sårbarheten. Aktuelle sårbarhetsreduserende tiltak vil være tett tilsynsmessig oppfølging og samarbeid med tilsynsmyndigheter i andre land for å sikre bankinfrastrukturen i slike tilfeller. Kredittilsynet antyder også et behov for mer sektorovergripende tiltak. Finansdepartementet vil ikke se bort fra at det kan være behov for å vurdere dette nærmere.

3. Kriseledelse

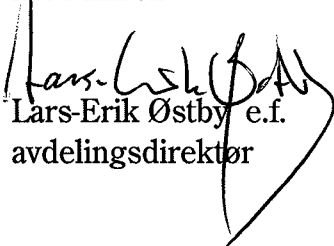
I kapittel 11.6 ser utvalget nærmere på begrepet kriseledelse. Vi er enig i utvalgets vurderinger om at kriseledelsessystemet må organiseres og innrettes på en slik måte at krisesituasjoner kan håndteres effektivt. Foruten samfunnets robusthet, er et effektivt kriseledelsessystem den viktigste forutsetningen for at normalsituasjonen blir

gjenopprettet raskt etter en krise. På denne bakgrunn støtter vi de forslag som utvalget anbefaler i punkt 11.6.5.1.

4. Økonomiske konsekvenser

Finansdepartementet viser til at flere av tiltakene som utvalget foreslår, har betydelige økonomiske konsekvenser. Vi vil komme tilbake med ytterligere merknader når Justisdepartementet har tatt stilling til hvordan det vil følge opp de ulike forslagene i utredningen. Finansdepartementet vil i den forbindelse minne om at økte kostnader knyttet til eventuell oppfølging av forslagene må dekkes innenfor de berørte departementers til enhver tid gjeldende budsjetttrammer eller spilles inn som satsingsforslag i den ordinære budsjettprosessen.

Med hilsen


Lars-Erik Østby e.f.
avdelingsdirektør


Sture Berg Helgesen
underdirektør

Vedlegg