

Juridiska fakultetskansliet

Finansdepartementet

Remiss: Promemorian En ny funktion för krishantering vid allvarliga driftstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur

Övergripande synpunkter

Regeringskansliet beslutade den 1 juni 2023 (Fi2023/01842) att utreda en ny funktion för krishantering av allvarliga driftsstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur. Remissen behandlar den promemoria som utarbetats för Finansdepartementets räkning.

Juridiska fakultetsnämnden vid Stockholms universitet ser positivt på utredning av behovet av en funktion för krishantering av allvarliga driftsstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur, men anser att ytterligare utredningsarbete krävs. Promemorian bör i sin nuvarande form inte ligga till grund för lagstiftning.

Begreppsbildning och ansvarsfördelning rörande allvarliga driftstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur

Remissen behandlar inledningsvis ett antal övergripande frågor avseende promemorian.

Promemorians syfte som det framställs i inledningen, att föreslå reglering för en krishanteringsfunktion med koordinerande, stödjande och informerande funktioner inom Riksbanken. Denna funktion avses också ha en krisförberedande funktion.

Definitioner av centrala begrepp

Syftet såsom det får förstås med en institution för krishantering av störningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur är dels att kunna förbereda berörda aktörer avseende kriser, och dels att samordna hanteringen av kriser. I promemorian är utgångspunkten att kriser i den finansiella sektorns digitala infrastruktur ska ses som en särskild typ av kriser.

Promemorian konstaterar att allvarlig driftsstörning saknar definition. Promemorian föreslår en definition, ”en situation där centrala delar av det finansiella systemet har nedsatt funktionalitet eller inte är tillgängliga. Exempelvis att ett stort antal personer inte

Juridiska fakultetsnämnden

har möjlighet att genomföra betalningar eller saknar tillgång till andra finansiella tjänster” (s. 19). Fakultetsnämnden anser att man åtminstone i förarbetena bör exemplifiera fler situationer som kan ses som allvarliga driftsstörningar även om det knappast är möjligt att skapa en definition som är både precis och uttömmande.

Promemorian konstaterar att fredstida krissituationer saknar definition, men föreslår att man ska utgå från den definition som finns i 6 § förordningen (2022:524) om statliga myndigheters beredskap (s. 19-20). Fredstida kriser definieras där som situationer som avviker från det normala, drabbar många människor, stora delar av samhället eller hotar grundläggande värden, vilka innebär en allvarlig störning eller en överhängande risk för en allvarlig störning av viktiga samhällsfunktioner, och kräver samordnade och skyndsamma åtgärder från flera aktörer. Denna tolkning av vad en fredstida kris är kan motiveras, men den är samtidigt i vissa avseenden vag (i synnerhet vad gäller hot mot ”grundläggande värden” i samhället som är skilda från sådant som hotar samhällsfunktioner eller människor). I detta avseende anser fakultetsnämnden att ytterligare preciseringar behövs avseende vad som ska ses som fredstida kriser.

Vad gäller samhällsviktig verksamhet utgår promemorian från MSB:s förslag att konkretisera detta begrepp (s. 20). Fakultetsnämnden anser dock att författningsförslaget (se nedan) är oklart. Fakultetsnämnden anser att de begreppet samhällsviktig verksamhet behöver preciseras ytterligare.

I promemorian anges att det är nödvändigt att upprätta en ”operativ” krishanteringsfunktion. Den föreslagna funktionens krishanterande roll är att vara ett forum för informationsutbyte, för att skapa lägesbilder, vara en kontaktlänk och koordinera andra aktörer, lämna förslag till enskilda företag angående åtgärder, och informera allmänheten. Vad gäller funktionens krisförberedande roll föreslås att funktionen ska ta fram planer specifika för de enskilda företag som ingår i funktionen – i samarbete med dessa – i krisförberedande syfte, ta initiativ till och driva på samtal inom funktionens deltagare kring åtgärder för att stärka motståndskraften i den finansiella sektorn, vara ett forum där sådana åtgärder kan diskuteras, vara ett forum där gemensamma planeringsförutsättningar kan diskuteras, hålla sig uppdaterad om skeenden i Sverige och utomlands som är av betydelse för att kunna hantera en allvarlig driftstörning som kan drabba den svenska finansiella sektorn, genomföra och delta i övningar, samt samla deltagarna till årliga möten. Varken vad avser krisförberedande eller krishanterande åtgärder föreslås funktionen få befogenheter att fatta bindande beslut. I ljuset av detta anser fakultetsnämnden att termen ”operativ” är mindre lämplig som beskrivning av funktionens verksamhet.

Ansvaret för hantering av kriser

Som konstateras i promemorian kräver många typer av kriser som också inkluderar störningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur, åtgärder som behöver samordnas mellan myndigheter. I promemorian anges att syftet med en ny krishanteringsfunktion är att förtydliga ansvaret för hanteringen av vissa kriser. Eftersom den föreslagna krishanteringsfunktionens roll delvis förefaller överlappa med Riksgäldskontorets och Finansinspektionens roller, och dess befogenheter föreslås vara begränsade, anser fakultetsnämnden inte att det är klart att förslagen uppfyller syftet, även

om fakultetsnämnden i och för sig instämmer i att åtgärder för förberedelser, samordning och information kring kriser är värdefulla.

Eftersom kriser kan ha starkt varierande karaktär kan samordning mellan fler myndigheter än de vilka berörs av upprättandet av en krishanteringsfunktion krävas. Promemorian förespråkar att Riksbanken ska ha ansvaret för den föreslagna krishanteringsfunktionen. I promemorian anförs att Riksbankens tekniska kompetens, ansvar för finansiell stabilitet och betalningssystemet och övervakande funktioner visavi företag i den finansiella sektorn gör den lämpade för den rollen. Fakultetsnämnden instämmer i att dessa överväganden är väsentliga. Eftersom Riksbanken är en myndighet under riksdagen har regeringen dock begränsade möjligheter att styra åtgärder på detta område, vilket beroende på orsakerna till en driftsstörning i den finansiella sektorns digitala infrastruktur kan skapa svårigheter. Kriser som kan medföra störningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur kan påverka andra samhällsfunktioner och myndigheter än de som berörs i förslaget, och att adekvata åtgärder kan sannolikt inte alltid kan uppnås enbart genom information, stöd, frivillig samordning och förslag till åtgärder. Fakultetsnämnden anser att det huvudsakliga ansvaret för att koordinera myndigheters åtgärder därför måste falla på regeringen eftersom statliga myndigheter under regeringen har lydnessplikt gentemot den, regeringen styr riket och är det högsta verkställande offentliga organet.

Synpunkter på författningsförslagen rörande en krishanteringsfunktion för allvarliga driftsstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur

Upprättandet av en krishanteringsfunktion

I promemorian föreslås nya bestämmelser i riksbankslagen, 5 kap. 5a § och 5 kap. 5b §, som innebär att en krishanteringsfunktion ska upprättas och att Riksbanken ska anta en instruktion för den.

I promemorian föreslås att 5 kap. 5 a § 1-2 st. riksbankslagen ska föreskriva upprättandet av en krishanteringsfunktion avseende allvarliga driftsstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur som lett till eller riskerar att leda till en störning av viktiga samhällsfunktioner inom sektorn. I promemorian föreslås att krishanteringsfunktionen organisatoriskt ska finnas hos Riksbanken, d.v.s. en myndighet under riksdagen samtidigt som krishanteringsfunktionen förutom riksbanken också ska bestå av Finansinspektionen, Riksgäldskontoret och privata företag. Riksbanken kan enligt förslaget besluta om att enskilda företag i den finansiella sektorn ska ingå i krishanteringsfunktionen. I den föreslagna 5 kap. 5 a § 3 st. riksbankslagen ges Riksbanken möjlighet att förelägga enskilda företag att delta i den aktuella krishanteringsfunktionen. För att kunna uppnå syftet med krishantering är ett nära samarbete med privata aktörer nödvändigt, men krishanteringsfunktionens rättsliga status i förhållande till andra myndigheter är inte helt klar, i synnerhet i ljuset av att även andra myndigheter har centrala funktioner i hanteringen av finansiella kriser.

I författningskommentaren (s. 120-121) anges att den krishanterande funktionen ska samla information, koordinera, informera och ge förslag på åtgärder men inte ska fatta beslut som är bindande för andra aktörer vid en kris. Den krisförberedande rollen hos den krishanterande funktionen ska initiera samtal mellan funktionens deltagare för att stärka

motståndskraften i den finansiella sektorns digitala infrastruktur, där man kan ta fram åtgärder och utveckla gemensamma planeringsförutsättningar. Inte heller den krisförberedande rollen ger funktionen några befogenheter att fatta bindande beslut, mer än att företag kan förpliktigas att ingå i krishanteringsfunktionen.

En effekt av den föreslagna ordningen med krishantering är att alla inblandade aktörer bär det rättsliga ansvaret för de åtgärder som vidtas, antingen enligt normal privat- eller offentligrättsliga regler, eller enligt annan lagstiftning rörande krissituationer. Fakultetsnämnden finner att sambandet mellan det uttalade syftena med förslagen i promemorian och de aktuella förslagen är oklart, samt att krishanteringsfunktionens roll riskerar att skapa oklarheter vad gäller ansvarsfördelning mellan enskilda aktörer, riksbanken och andra myndigheter.

Förslaget till 5 kap. 5 b § riksbankslagen stadgar att riksbanken ska anta en instruktion för krishanteringsfunktionen. Författningskommentaren (s.121) i promemorian anger att riksbanken i instruktionen bl.a. ska reglera när funktionen ska aktiveras respektive avaktiveras och hur det ska ske. Fakultetsnämnden har ingen invändning mot bestämmelsen i den föreslagna 5 kap. 5 b § riksbankslagen.

Riksbankens skyldigheter att underrätta regeringen och andra myndigheter

I den föreslagna ändringen av 5 kap. 7 § 1 st. riksbankslagen föreskrivs att riksbanken förutom att informera regeringen och Riksgäldskontoret vid höjd beredskap och fredstida kriser också ska informera Finansinspektionen. Fakultetsnämnden har ingen invändning mot förslaget.

I den föreslagna 5 kap. 7 § 2 st. Riksbankslagen föreskrivs att regeringen ska hållas underrättad om viktiga frågor i krishanteringsfunktionens arbete. 5 kap. 7 § 1 st. riksbankslagen berör fredstida krissituationer och höjd beredskap, det föreslagna 5 kap. 7 § 2 st. saknar tydlig referens till fredstida kriser eller höjd beredskap i författningstexten (dock framgår av författningskommentaren att man avser att 5 kap. 7 § 2 st. riksbankslagen ska tillämpas även när fredstida kris *inte* råder). I författningskommentaren sägs att Riksbanken bör bedöma behovet av att informera regeringen. Bestämmelsen liknar nuvarande bestämmelser i 5 kap 7 § och 6 kap. 7 § riksbankslagen. Fakultetsnämnden instämmer i behovet av en skyldighet för riksbanken att informera regeringen. Eftersom Riksbanken inte står i något lydadsförhållande till regeringen (såsom myndighet under riksdagen), bör informationsskyldigheten dock preciseras ytterligare med tanke på att den rör frågor där regeringens roll är väsentlig.

Uppgiftsskyldigheter för enskilda

I förslaget till 12 kap. 1 § 2 st. 7 riksbankslagen föreslås en uppgiftsskyldighet för finansiella företag som ingår i den aktuella krishanteringsfunktionen till den (och därmed till Riksbanken).

I 12 kap. 2 § 3 st. riksbankslagen föreslås att förelägganden ska kunna användas för att genomdriva uppgiftsskyldigheten enligt 5 kap. 5 a § 3 st. riksbankslagen. Föreläggande ska kunna förenas med vite.

Vad gäller dessa uppgiftsskyldigheter anser fakultetsnämnden att de bör preciseras. I förhållande till uppgiftsskyldigheter bör man dock alltid överväga vad uppgifterna ska och kan användas till, och vilka risker överföring av information medför för enskilda. Fakultetsnämnden anser att innehållet av uppgiftsskyldigheten bör preciseras, i ljuset av krishanteringsfunktionens uppgifter. Fakultetsnämnden har i sig ingen invändning mot möjligheten att förelägga enskilda att lämna uppgifter såvitt uppgiftsskyldigheten är tillräckligt tydligt avgränsad.

Överklagbarhet av beslut

Den föreslagna ändringen av 12 kap. 3 § 1 st. riksbankslagen innebär att beslut som ålägger företag att delta i funktionen och uppgiftsskyldighet för enskilda till funktionen är överklagbara till allmän förvaltningsdomstol. Fakultetsnämnden har inga invändningar mot förslaget.

Sekretess rörande uppgifter i samband med krishanteringsfunktionen

Det föreslagna 5 kap 6 § 2 st. riksbankslagen innebär att tystnadsplikt ska gälla för uppgifter om personliga eller ekonomiska förhållanden om enskild som någon fått ta del av genom affärsförbindelse eller annan liknande förbindelse som enskild ingått med krishanteringsfunktionen. Fakultetsnämnden har ingen invändning mot förslaget.

Promemorian föreslår att en ny sekretessbrytande bestämmelse införs i 10 kap 5 § d offentlighets- och sekretesslagen, OSL. Bestämmelsen innebär att sekretess inte hindrar utlämnande av uppgift från en myndighet till enskild eller annan myndighet om det är nödvändigt för verksamheten i den krishanterande funktionen. Av det andra stycket följer att sekretessen enbart kan brytas av en myndighet som ingår i den krishanterande funktionen under förutsättning att den som tar emot uppgiften är en myndighet eller enskild som också ingår i den krishanterande funktionen. Den föreslagna bestämmelsen ska dock inte innebära att utrikessekretessen kan begränsas. Slutligen förutsätts att man vid ett utlämnande av uppgifter ska göra en intresseavvägning mellan krishanteringsfunktionens behov och intresset av sekretess.

Som påpekats ovan är regleringen av funktionens verksamhet vag.

Fakultetsnämnden anser att en sekretessbrytande bestämmelse av detta slag skapar osäkerhet om vilka typer av uppgifter som kan lämnas ut, även om den krets av myndigheter och personer till vilka uppgifter kan lämnas ut är begränsad.

Fakultetsnämnden anser att en sekretessbrytande bestämmelse av detta slag förutsätter en mer precis reglering av krishanteringsfunktionens uppgifter och verksamhet.

Fakultetsnämnden instämmer i att det finns tungt vägande skäl mot att begränsa utrikessekretessen. Fakultetsnämnden har ingen invändning mot den föreslagna regeln om intresseavvägning mellan intresse av utlämnande och intresse av sekretess.

Fakultetsnämnden har ingen invändning mot de föreslagna ändringarna i OSL i övrigt.

Sammanfattande synpunkter

Fakultetsnämnden välkomnar initiativet att förstärka förmågan att hantera allvarliga driftstörningar i den finansiella sektorns digitala infrastruktur, men anser att det förslag

som utredningen innehåller delvis har svagt samband med de syften som anges i utredningen och delvis behöver förtydligas. Fakultetsnämnden anser därför inte att den aktuella remissen i sin nuvarande form bör ligga till grund för lagstiftning, men att fortsatt utredning av dessa frågor är önskvärd.

Remissvaret har på fakultetsnämndens uppdrag beslutats av dekanus, professor Jane Reichel. Yttrandet har beretts av universitetslektor Carl Lebeck. Föredragande har varit utredare Karolina Alveryd. Yttrandet har expedierats av Juridiska fakultetskansliet.

Jane Reichel

Karolina Alveryd