

REMISSVAR

DATUM: 2026-10-21
ER REFERENS: Ju2026/01693
DIARIENUMMER: 2026-01214

Justitiedepartementet

Kopia till Finansdepartementet, Finansmarknadsavdelningen

Remissvar angående promemorian Gäldenärens avtal i konkurs (Ds 2026:15)

Sammanfattning

Riksbanken, som yttrar sig på eget initiativ, avstyrker förslagen om en enhetlig reglering för hanteringen av gäldenärens avtal i en konkurs. Om förslagen ändå ska läggas till grund för lagstiftning bör de under alla förhållanden kompletteras med ytterligare undantag från den föreslagna ordningen. I annat fall kan förslagen under särskilda omständigheter medföra nya risker för det finansiella systemets stabilitet.

Riksbankens roll i fråga om det finansiella systemet

Riksbanken är Sveriges centralbank och en myndighet under riksdagen. Huvud- dragen av Riksbankens uppgifter, verksamhet och organisation framgår av bestämmelser i regeringsformen (9 kap. 13–16 §§). Närmare bestämmelser om Riksbanken finns i lagen (2022:1568) om Sveriges riksbank (riksbankslagen).

Riksbanken ansvarar för penningpolitiken. Därutöver ska Riksbanken bland annat bidra till att det finansiella systemet är stabilt och effektivt, inbegripet att allmänheten ska kunna göra betalningar (3 kap. 1 § riksbankslagen). Riksbanken har en uttrycklig skyldighet att tillhandahålla system för avveckling av betalningar (3 kap. 2 § första stycket samma lag). Det gör Riksbanken genom att tillhandahålla betalningssystemet (avvecklingssystemet) RIX, som i sin tur möjliggör avvecklings- tjänsterna RIX-RTGS och RIX-INST. Alla betalningar i Sverige, både direkt mellan banker och på uppdrag av en kund, sker genom de konton som bankerna har i RIX.

Genom RIX kan avvecklingen av betalningar mellan deltagarna ske i centralbanks-pengar (genom debitering och kreditering av konton i Riksbanken), vilket är av stor betydelse för det finansiella systemets stabilitet och effektivitet. Deltagare i RIX är banker och vissa andra finansiella företag samt staten. Bestämmelser i övrigt om RIX och andra avvecklingssystem finns bland annat i lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden (avvecklingslagen). Avvecklingslagen genomför reglerna i EU:s s.k. finalitydirektiv¹.

Riksbankens ansvar när det gäller RIX anknyter till de grundläggande uppgifterna för Europeiska centralbankssystemet (ECBS), som Riksbanken ingår i. En av dessa uppgifter avser att främja ett väl fungerande betalningssystem (artikel 127.2 fjärde strecksatsen EUF-fördraget).

Bland de övriga svenska avvecklingssystem som har anmälts enligt bestämmelserna i avvecklingslagen och finalitydirektivet kan nämnas dels VPC-systemet, som drivs av Euroclear Nordics AB (tidigare Euroclear Sweden AB), dels Bankgirots Clearing och Avvecklingstjänst som drivs av Bankgirocentralen BGC AB. Även dessa båda system har en stor betydelse för det finansiella systemets stabilitet och effektivitet.

Sammantaget innebär Riksbankens olika uppgifter att myndigheten har en rad olika roller på de finansiella marknaderna, vilka inbegriper att ge kredit, att ta emot inlåning, att driva RIX och att förvalta guld- och valutareserven. Detta medför i sin tur att Riksbanken behöver ingå finansiella avtal av olika slag. Även förutsättningarna för att vara deltagare i RIX regleras genom avtalsvillkor. Motsvarande gäller även för övriga ovan nämnda avvecklingssystem.

Utöver att driva RIX ansvarar Riksbanken för att övervaka bland annat avvecklingssystem, även sådana som drivs av privata företag (se vidare 3 kap. 8 § riksbanks-lagen).

Av skäl som närmare framgår nedan har Riksbanken funnit anledning att yttra sig över de remitterade förslagen.

Behovet av att kunna stänga av och utesluta insolventa deltagare i avvecklingssystem

En självklar förutsättning för verksamheten i avvecklingssystem är att endast sådana deltagare som har förmåga att fullgöra sina förpliktelser ska vara

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG av den 19 maj 1998 om slutgiltig avveckling i system för överföring av betalningar och värdepapper. För närvarande, under hösten 2026, pågår förhandlingar inom EU när det gäller att ersätta finalitydirektivet med en EU-förordning av snarlik innebörd.

deltagare. Därutöver uppställs en rad andra krav för deltagande, exempelvis av teknisk natur.

För avvecklingssystem och annan finansiell infrastruktur tillämpas globala standarder utvecklade av BIS (Bank for International Settlements) och den internationella värdepappersorganisationen IOSCO (International Organization of Securities Commissions) – Principles for financial market infrastructures (PFMI). Enligt dessa principer ska operatören (administratören) av en sådan infrastruktur överväga vilka åtgärder som ska vidtas vid en deltagares obestånd.² En central fråga är att säkerställa att genomförda transaktioner i ett avvecklingssystem gäller mot tredjeman även i händelse av en deltagares insolvens/konkurs och att ett konkursbeslut inte kan få retroaktiv verkan i förhållande till tidigare transaktioner. IMF utvärderar återkommande hur Sverige efterlever PFMI-principerna.

Mot bakgrund av PFMI-principerna finns det sedan länge en reglering om s.k. Settlement Finality inom EU (främst genom finalitydirektivet, se ovan). Förenklat uttryckt handlar Settlement Finality om att överföringsuppdrag i avvecklingssystem ska vara oåterkalleliga och ha rättsverkan även mot tredjeman. I svensk rätt har denna reglering genomförts i avvecklingslagen, lagen (1991:980) om handel med finansiella instrument samt i konkurslagen (1987:672). Reglerna i finalitydirektivet är i huvudsak knutna till den tidpunkt när ett s.k. insolvensförfarande inleds. Detta motsvaras i svensk rätt av att ett beslut om konkurs meddelas. Settlement Finality regleras även genom olika slags regelverk från Europeiska centralbanken (ECB) och det s.k. Eurosystemet när det gäller avvecklingen på plattformarna T2 (betalningar) och T2S (värdepapperstransaktioner).³ Eurosystemet tillhandahåller även avvecklingstjänsten TIPS när det gäller omedelbara betalningar. Sedan en tid pågår en förändring när det gäller avvecklingssystem i Sverige såtillvida att T2 kommer att börja användas inom kort och T2S på längre sikt.

En viktig utgångspunkt med såväl PFMI som ovan angivna EU-rättsakter och regelverk är att en deltagare i ett avvecklingssystem inte ska vara insolvent. Det medför i sin tur ett behov för operatören (administratören) av systemet att kunna stänga av och utesluta en deltagare vid insolvens. Regler om detta finns därför i villkoren för RIX (se vidare nedan). Utöver detta behöver den som önskar bli deltagare i RIX eller s.k. penningpolitisk motpart uppfylla bland annat allmänna krav på sundhet.⁴

Verksamheten i avvecklingssystem – liksom på finansmarknaden i allmänhet – är starkt beroende av deltagarnas förtroende för varandra och för operatören

² Se vidare stycke 3.1.6 i den förklarande texten till ovannämnda principer.

³ Se bland annat Kontoföringsutredningens betänkande SOU 2023:102 s. 336.

⁴ Se Riksbanken, Villkor för RIX och penningpolitiska instrument, juni 2026, avsnitt B.3.2.8.

(administratören) av systemet. Det medför att blotta misstanken om att en deltagare eller en annan aktör är på obestånd kan orsaka stora problem för den finansiella stabiliteten. Detta kan komma till uttryck bland annat på den s.k. interbankmarknaden, på värdepappersmarknaden och när det gäller kundernas tilltro till det aktuella finansiella företaget.

Förslaget om hävningshinder och att Ipso facto-klausuler ska vara utan verkan

Förslaget om hävningshinder uttrycks som ett hinder mot att en motpart i gäldenärens avtal häver avtalet på grund av ett dröjsmål eller ett befarat dröjsmål på gäldenärens sida efter att en ansökan om konkurs har gjorts. Som framgår av författningskommentaren avser den föreslagna bestämmelsen om hävningshinder kontraktsbrott som har orsakats av de ekonomiska svårigheter som har lett fram till konkursen, vilka typiskt sett leder till dröjsmål med betalning eller leverans. Även av övervägandena till förslaget framgår att det rör sig om ett hinder mot att häva ett avtal pga. obestånd. För att hävningshindret ska få effekt föreslås att s.k. Ipso facto-klausuler ska vara utan verkan.

I syfte att hantera bland annat riskerna med en insolvent deltagare finns sådana Ipso facto-klausuler som berörs i den remitterade promemorian i villkoren för RIX, VPC-systemet respektive Bankgirot. Dessa klausuler reglerar vad som brukar kallas *event of default*, dvs. händelser som ska anses innebära att en avtalspart har fallerat. Klausulerna avser förutsättningarna för uteslutning och avstängning. Klausulen i Riksbankens Villkor för RIX och penningpolitiska instrument avser bland annat konkursbeslut, men även att en egen ansökan om konkurs görs samt ytterligare situationer.⁵ Med stöd av denna klausul har Riksbanken alltså rätt att stänga av eller utesluta en deltagare, vilket inte innebär att Riksbanken med nödvändighet kommer att agera på ett visst sätt i en viss situation. Det väsentliga i förhållande till promemorians förslag är dock att Riksbanken har den möjligheten. En snarlik klausul finns i de allmänna villkor som Euroclear Nordics tillämpar för VPC-systemet (vid värdepappersavveckling).⁶ Detsamma gäller de villkor som Bankgirocentralen BGC AB tillämpar för Bankgirot. Dessa klausuler rör alltså möjligheten till avstängning och uteslutning ur avvecklingssystem, vilket medför samma rättsverkan som hävning av ett avtal i vanlig mening.

⁵ Enligt villkoren, avsnitten B.7.1 och B.7.3, har Riksbanken rätt att utesluta en motpart från RIX och/eller det Penningpolitiska Styrsystemet om denne försätts i konkurs, själv ansöker om konkurs, ställer in betalningarna, är föremål för ackordsförfarande, företagsrekonstruktion eller annat liknande förfarande (dock inte vid resolution), eller enligt Riksbankens skäliga uppfattning av andra orsaker kan antas vara på obestånd eller ha en osäker ekonomisk ställning.

⁶ Se Euroclear Nordics, Allmänna villkor Kontoföring, och Clearing Version 2026:1, avsnitt A 10.2.1, punkt 5. Uteslutning kan ske om företaget i fråga försätts i konkurs, lämnar in egen konkursansökan, ställer in betalningarna, är föremål för ackordsförfarande eller annan omständighet föreligger som tyder på att företaget är på obestånd.

Eftersom det rör sig om avtalsvillkor om uteslutning pga. obestånd och bristande betalningsförmåga, träffas de ovanstående regelverken av promemorians förslag om hävningshinder och att Ipso facto-klausuler ska vara utan verkan.

Den föreslagna huvudregeln medför således att dessa klausuler inte längre får tillämpas. Detta kan enligt Riksbankens bedömning medföra ökade motpartsrisker och rättsliga risker i avvecklingssystem. Det är inte i första hand frågan om kreditrisker för Riksbankens del, eftersom alla intradagskrediter förutsätter betryggande säkerheter. Däremot kan förekomsten av en insolvent deltagare medföra risker för andra deltagare i systemet, bland annat när det gäller betalningarnas insolvensrättsliga giltighet. Framför allt skulle en sådan situation kunna medföra betydande förtroendeproblem i det finansiella systemet. Förslagen kan eventuellt också komma i konflikt med PFMI samt ECB:s regelverk för T2 och T2S. Även det är negativt för det finansiella systemets funktionssätt. I praktiken kan omedelbara betalningar genom RIX-INST eller TIPS vara särskilt problematiska i nu aktuellt avseende.

I promemorian föreslås visserligen ett undantag från den föreslagna ordningen när det gäller en borgenär som innehar finansiella instrument, valuta eller vissa slags fordringar som säkerhet. Vid s.k. intradagskrediter och i flera andra situationer ställer deltagare sådana säkerheter till Riksbanken. Men det framstår inte som tydligt att undantaget omfattar förutsättningarna för deltagande i ett avvecklingssystem och således rör Riksbankens roll som administratör av RIX, eller om det endast avser kreditgivningen isolerad. Undantaget omfattar inte heller situationer när någon kredit inte har getts, exempelvis eftersom deltagaren tillhör en kategori av företag som inte har rätt till sådan kredit, eller har ett positivt saldo. Vidare förekommer det andra avvecklingssystem än RIX där säkerheter inte används och undantaget således inte aktualiseras över huvud taget. Det nu aktuella undantaget, som är nödvändigt, är således inte tillräckligt sett till behovet av stabila och effektiva avvecklingssystem. Oklarheten kring dess räckvidd kan i viss utsträckning tillföra nya rättsliga risker.

Riksbanken avstyrker därför förslagen till följd av de konsekvenser som de under särskilda omständigheter kan medföra för det finansiella systemets stabilitet. Enligt Riksbankens mening har inte frågan om behov av undantag från den föreslagna ordningen övervägts tillräckligt noga. Riksbanken tar dock inte ställning till om skälen för förslagen är tillräckligt starka allmänt sett, utan hänför sig endast till det som gäller det finansiella systemet och Riksbankens verksamhet i övrigt.

Om förslagen om hävningshinder och att Ipso facto-klausuler ska vara utan verkan ska läggas till grund för lagstiftning bör förslaget under alla förhållanden kompletteras med ytterligare undantag från den föreslagna ordningen. För det första bör

villkor och regelverk för avvecklingssystem undantas uttryckligen (se ovan).⁷ Ett sådant undantag skulle vara i linje med de principer från Världsbanken som berörs i promemorian (se det som anförs på s. 54 om princip C10.4).

För det andra bör även andra slags avtal med Riksbanken eller andra centralbanker undantas. Detta inbegriper bland annat krediter som ges mot andra slags säkerheter än de som omfattas av det ovanstående föreslagna undantaget, transaktioner med penningpolitiska motparter som inte omfattas av villkoren för RIX⁸ samt s.k. deposits (placeringar på konto). Riksbanken har även andra slags finansiella avtal, exempelvis derivatavtal, som innehåller klausuler av nu aktuellt slag. Även när det gäller de avtalsvillkor som reglerar vissa företags rätt att hämta ut kontanter från Riksbanken finns det ett uppenbart behov av att kunna avsluta avtalsrelationen omedelbart i händelse av insolvens, med hänsyn till kreditrisken. Enligt Riksbankens mening väger detta behov tyngre än de allmänt hållna skäl för förslagen som anförs i promemorian.

Det kan tilläggas att den brittiska lagstiftningen, som berörs kortfattat i promemorian, innehåller en mycket omfattande katalog av undantag från motsvarande bestämmelser om hävningshinder. Undantagen avser vissa finansiella avtal och avtal med vissa slags finansiella företag. Det kan finnas skäl att studera dessa undantag närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Även om Riksbanken alltså anser att det finns ett behov av ytterligare undantag, är de föreslagna undantagen för vissa finansiella säkerheter respektive slutavräkningsklausuler (eng. *close-out netting*) nödvändiga. Det kan tilläggas att såväl PFMI-principerna som finalitydirektivet innebär krav på att slutavräkningsklausuler ska kunna tillämpas i en konkurssituation.⁹

Förslaget om att konkursboet ska få inträda i gäldenärens avtal

Förslaget om att konkursboet som huvudregel ska få inträda i gäldenärens avtal har ett nära samband med de ovan berörda förslagen om hävningshinder och att *Ipso facto*-klausuler ska vara utan verkan. I likhet med det senare förslaget tar Riksbanken inte ställning till om skälen för det förstnämnda förslaget är tillräckligt starka allmänt sett.

⁷ Utöver de ovan berörda svenska anmälda avvecklingssystemen bedriver även Nasdaq Clearing AB clearingverksamhet och avveckling i egenskap av central motpart (CCP). Vid sådan verksamhet används dock regelmässigt sådana säkerheter som omfattas av det undantag som föreslås i promemorian.

⁸ Se vidare avsnitt 4 i villkoren för RIX.

⁹ Se vidare stycke 3.1.9 i den förklarande texten till ovannämnda principer samt artikel 7 i finalitydirektivet (jfr s. 97 och 98 i den remitterade promemorian).

Men när det gäller det finansiella systemet konstaterar Riksbanken inledningsvis att problematiken med inträdesrätt när det gäller tillståndspliktig verksamhet inte berörs i promemorian. Det finns näringsrättslig lagstiftning om tillståndsplikt för viss verksamhet på en rad områden, inte minst på finansmarknadens område. Riksbankslagstiftningen hänger samman med den näringsrättsliga lagstiftningen på finansmarknadens område på så sätt att endast finansiella företag får delta i den verksamhet som Riksbanken bedriver i fråga om RIX och penningpolitiken m.m. När det gäller svenska finansiella företag ansvarar Finansinspektionen för tillståndsprövning, tillsyn och sanktionsprövning. Det är således inspektionens beslut som avgör om ett företag uppfyller kraven för att vara ett visst slags finansiellt företag, vilket även får betydelse för tillämpningen av riksbankslagen. Utöver kravet på att det aktuella företaget ska ha ett tillstånd av visst slag prövar dock Riksbanken självständigt om företaget ska tillåtas att vara deltagare i RIX.

Med tanke på Riksbankens ansvar för det finansiella systemets stabilitet och effektivitet i allmänhet samt för RIX i synnerhet, anser Riksbanken att det är uppenbart olämpligt att ge ett konkursbo efter ett finansiellt företag en inträdesrätt i fråga om avtal med Riksbanken samt övriga ovan nämna operatörer av anmälda avvecklingssystem. Anledningen till detta är att förslaget riskerar att skada förtroendet för avvecklingen, övrig verksamhet som Riksbanken bedriver samt det finansiella systemet i allmänhet. Vidare har Riksbanken alltid ett ansvar för att pröva om förutsättningarna för deltagande enligt riksbankslagen och avvecklingslagen är uppfyllda. Riksbanken avstyrker därför förslaget.

Om förslaget likväl ska läggas till grund för lagstiftning bör det under alla förhållanden kompletteras med ytterligare undantag från den föreslagna ordningen i linje med det ovan anförda.

Lagval

Det är vanligt förekommande, bland annat i finansiella avtal, att frågan om lagval regleras. Med lagval avses vilket lands rättsordning som ska tillämpas på avtalet. Till följd av avtalsfriheten står det vanligtvis parterna fritt att avtala om lagval, åtminstone i kommersiella förhållanden. Det framgår emellertid inte tydligt av promemorian vad som föreslås gälla för gäldenärens avtal i konkurs om avtalsparterna avtalar om att en viss utländsk rättsordning ska tillämpas på avtalsförhållandet. Enligt Riksbankens mening bör därför frågan om eventuell avtalsfrihet när det gäller lagval belysas i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Avslutande synpunkter

Som berörs ovan anknyter Riksbankens verksamhet med RIX till de grundläggande uppgifterna för ECBS enligt EUF-fördraget. Med tanke på förslagets betydelse för

driften av betalningssystem (avvecklingssystem) och den finansiella stabiliteten är det inte uteslutet att ECB bör ges tillfälle att yttra sig över dem.¹⁰

På Riksbankens vägnar

Erik Thedéen
Riksbankschef

Niklas Schüllerqvist
Senior juridisk rådgivare

Beslutet har fattats av direktionen (riksbankschefen Erik Thedéen, förste vice riksbankschefen Aino Bunge samt vice riksbankscheferna Per Jansson, Anna Seim och Göran Hjelm) efter föredragning av seniora juridiska rådgivaren Niklas Schüllerqvist. I den slutliga handläggningen har stabschefen Susanna Grufman medverkat.

¹⁰ Se artikel 127.4 andra strecksatsen EUF-fördraget och artikel 2.1 femte punktsatsen i rådets beslut 98/415/EG av den 29 juni 1998 om nationella myndigheters samråd med Europeiska centralbanken rörande förslag till rättsregler. Se även ECB:s riktlinjer på följande webbplats:
<https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/ecb.consultationguide202505.sv.pdf?ee4b44bcb6e05424efe6477b6d1c8a8d>