

2026-01-22
Fi2026/00138**Finansdepartementet**Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm

Uppdrag till Finansinspektionen att underlätta för bankerna att uppfylla sina skyldigheter att tillhandahålla grundläggande banktjänster

Regeringens beslut

Regeringen ger Finansinspektionen i uppdrag att genom att lämna vägledning på området underlätta för bankerna att uppfylla sina kontraheringsplikter.

Finansinspektionen ska senast den 29 maj 2026 till Regeringskansliet (Finansdepartementet) redovisa hur myndigheten avser att lämna vägledning.

Rättslig reglering

Banker är – enligt unionsrätten – skyldiga att ingå avtal om betalkonto med grundläggande funktioner med konsumenter (4 a kap. lagen [2010:751] om betaltjänster). Med grundläggande funktioner avses insättningar, uttag och vissa betalningar. E-legitimationstjänster (BankID) eller omedelbara betalningar (såsom Swish) omfattas emellertid inte. Rätten till betalkonto med grundläggande funktioner är begränsad till konsumenter som är lagligen bosatta i Europeiska ekonomiska samarbetsområdet, inbegripet – utöver svenska medborgare – utländska arbetstagare, studenter, forskare och deras anhöriga samt utländska beskickningars och konsulats personal i Sverige. En ansökan om betalkonto med grundläggande funktioner ska som utgångspunkt prövas skyndsamt, senast inom tio bankdagar.

Banker är också – enligt nationell rätt – skyldiga att ingå avtal om inlåningskonto, dvs. ett konto som omfattas av insättningsgarantin, med envar (11 d § lagen [1995:1571] om insättningsgaranti). Med stöd av ett sådant avtal kan

kunden – t.ex. ett företag eller en organisation, inbegripet utländska beskickningar och konsulat – förhandla med banken om de produkter och tjänster som företaget eller organisationen behöver i sin verksamhet.

Rätten till betalkonto med grundläggande funktioner och inlåningskonto (kontraheringsplikterna) gäller emellertid inte om det kommer i konflikt med lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). I penningtvättslagen – som vilar på unionsrätten – ställs krav på att olika kategorier av företag (verksamhetsutövare) ska se till att deras verksamheter inte missbrukas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det innebär att verksamhetsutövare – t.ex. banker – ska göra riskbedömningar av sina verksamheter och kunder, vidta åtgärder för kundkännedom och övervaka sina kunder (2–4 kap.). En verksamhetsutövare får inte ingå eller upprätthålla avtal eller genomföra transaktioner i vissa fall (3 kap. 1–3 §§).

Finansinspektionen utövar tillsyn över att bankerna uppfyller sina skyldigheter.

Finansinspektionen fick i regleringsbrevet för 2023 i uppdrag att redovisa hur myndigheten utövar tillsyn över hur bankerna uppfyller skyldigheten att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner till konsumenter. Myndigheten redovisade sitt uppdrag under hösten 2023 och har på eget initiativ följt upp frågan om konsumenters rätt till betalkonto med grundläggande funktioner, senast under hösten 2025 (Rätten till betalkonto – redovisning av Finansinspektionens tillsyn, dnr 23-2797, respektive Uppföljning av bankernas arbete med rätten till betalkonto, dnr 25-2469).

Skälen för regeringens beslut

Tillgången till grundläggande banktjänster

Banker bedriver verksamhet som är en del av samhällets grundläggande infrastruktur. Samtidigt kan det vara svårt för konsumenter, företag och organisationer att få tillgång till grundläggande banktjänster.

En förklaring till att vissa kunder har svårt att få tillgång till grundläggande banktjänster kan vara att bankerna – som bedriver verksamhet som kan missbrukas för penningtvätt och finansiering av terrorism – genom penningtvättslagen har getts en roll som grindvakter i det finansiella systemet. Svårigheterna för vissa kunder att få tillgång till grundläggande banktjänster kan också ha sin

grund i bankernas affärsmässiga överväganden – en bank är i grunden ett privat företag som på egen hand avgör vilka produkter och tjänster som banken vill tillhandahålla och vem som banken vill ingå avtal med. En annan förklaring till att vissa kunder har svårigheter att få tillgång till grundläggande banktjänster kan vara att den administrativa börda som tillämpning av penningtvättslagen medför för bankerna kan leda till att en bank avstår från att ingå avtal om konto med vissa grupper av kunder (s.k. de-risking), ett problem som inte är begränsat till Sverige utan som har sin motsvarighet också i andra medlemsstater i Europeiska unionen.

Finansinspektionen framhåller i de ovan angivna redovisningarna att konsumenter har fortsatt svårt att få tillgång till grundläggande banktjänster. En sådan ordning motverkar finansiell inkludering för svenska och utländska medborgare, t.ex. flyktingar från Ukraina – arbete, studier och deltagande i olika samhällsaktiviteter – och kan dessutom påverka förutsättningar att locka utländska talanger, t.ex. gästforskare och olika former av spetskompetens, till Sverige. Svårigheten att få tillgång till grundläggande banktjänster är inte begränsad till konsumenter. Finansinspektionen framhåller i de ovan angivna redovisningarna att också företag har svårt att få tillgång till dessa tjänster. En sådan ordning kommer i konflikt med grunderna för den ekonomiska politiken och försvåra för företagande. Motsvarande svårigheter gäller i fråga om civilsamhällets organisationer (jfr Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället, Lägesbild om civilsamhällets erfarenheter av bankväsendet, januari 2023). En sådan ordning är inte i överensstämmelse med den ideella sektorns ställning i det svenska samhället, försvårar för ideell verksamhet och väcker frågor i förhållande till föreningsfriheten. När det särskilt gäller utländska beskickningar och konsulat samt dessas personal framförs kontinuerligt klagomål till Utrikesdepartementet som går ut på att det är svårt för dessa aktörer att få tillgång till grundläggande banktjänster. Det är också en vedertagen uppfattning att det i praktiken bara är ett fåtal banker som ingår och upprätthåller avtal om konto med dessa aktörer, vilket bekräftar bilden att det kan vara svårt för dessa aktörer att få tillgång till grundläggande banktjänster. En sådan ordning är inte i överensstämmelse med Sveriges internationella förpliktelser.

Behovet av ett uppdrag

Hur kontraheringsplikterna, å ena sidan, och penningtvättslagen, å andra sidan, förhåller sig till varandra är – som Finansinspektionen är inne på i sina

redovisningar – i grunden en fråga för rättstillämpningen, dvs. får avgöras från fall till fall utifrån omständigheterna i det enskilda fallet.

Skärningspunkterna mellan kontraheringsplikterna och penningtvättslagen väcker olika tillämpningsfrågor och det finns ett behov av vägledning på området, t.ex. genom allmänna råd, rättsliga ställningstaganden eller andra sätt.

I de ovan angivna redovisningarna tar Finansinspektionen särskilt upp frågan om behovet av att en bank – innan en ansökan om konto avslås eller ett avtal om konto sägs upp – tar ställning till om risken för penningtvätt och finansiering av terrorism kan hanteras inom ramen för kundförhållandet. Också i den frågan – dvs. i vilken utsträckning en kunds riskprofil kan motivera att det görs inskränkningar av de produkter och tjänster som kunden har rätt till (2 kap. 3–5 §§ penningtvättslagen) – gör sig behovet av vägledning gällande.

En annan fråga i vilken behovet av vägledning gör sig gällande är vilken betydelse Sveriges internationella förpliktelser har i skärningspunkterna mellan kontraheringsplikterna och penningtvättslagen. Sverige har nämligen en skyldighet enligt artikel 25 i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser att på alla sätt underlätta fullgörandet av beskicknings uppgifter. Motsvarande bestämmelse för konsulat finns i artikel 28 i 1963 års Wienkonvention om konsulära förbindelser.

Sammanfattningsvis bör Finansinspektionen få i uppdrag att genom att lämna vägledning på området underlätta för banker att uppfylla sina kontraheringsplikter. Som ett led i uppdraget kan Finansinspektionen behöva samverka med såväl intresseorganisationer som företräder banker som intresseorganisationer som företräder bankers kunder, t.ex. arbetsgivarorganisationer, Sveriges universitets- och högskoleförbund och det civila samhällets organisationer.

På regeringens vägnar

Niklas Wykman

Fredrik Opander