

Promemoria

Datum 2026-05-29
Författare Finansinspektionen

FI dnr 26-2798

Finansinspektionen
Box 7821
103 97 Stockholm
Tel +46 8 408 980 00
finansinspektionen@fi.se
www.fi.se

Planerad vägledning om bankernas skyldigheter att tillhandahålla grundläggande banktjänster

Sammanfattning

Banker är skyldiga att erbjuda sina kunder grundläggande banktjänster. I denna promemoria redogör Finansinspektionen (FI) för vilken vägledning som myndigheten avser att lämna när det gäller bankernas skyldigheter att tillhandahålla sådana tjänster.

Inom ramen för uppdraget har FI träffat ett antal aktörer för att fördjupa förståelsen av de bakomliggande orsakerna till att kunder inte får tillgång till grundläggande banktjänster och för att bedöma behovet av vägledning.

En central fråga är vad som utgör ett betalkonto med grundläggande funktioner, och vilka funktioner som krävs för att ett konto ska anses vara ett sådant betalkonto. FI avser att publicera ett förtydligande av vår bedömning av hur begreppet betalkonto med grundläggande funktioner ska tolkas, baserat på relevanta EU-regler och den svenska implementeringen.

I andra frågor avser FI att ge vägledning genom att förtydliga hur bankerna bör tillämpa vissa bindande regler. Sådan vägledning kan till exempel ges i allmänna råd eller i rättsliga ställningstaganden. Vägledning avseende den praktiska tillämpningen kommer även lämnas genom att vissa frågor besvaras i en samlad skriftlig *Frågor och svar* på FI:s webbplats.

Inledning

FI har av regeringen fått i uppdrag att lämna vägledning för att underlätta för bankerna att uppfylla sina kontraheringsplikter i fråga om att

tillhandahålla grundläggande banktjänster (rätten till betalkonto med grundläggande funktioner och inlåningskonto). I denna promemoria redovisar vi hur FI avser att lämna sådan vägledning och när den kan förväntas bli tillgänglig. Arbetet med att ta fram vägledning och göra den tillgänglig kommer att fortsätta.

Inom ramen för uppdraget har FI träffat ett antal aktörer för att fördjupa förståelsen av orsakerna till att kunder inte får tillgång till grundläggande banktjänster. Aktörerna har valts ut för att de sammantaget ska ge FI ett brett och representativt underlag för bedömningen av vägledningsbehovet.

FI har inom ramen för uppdraget träffat följande aktörer:

1. Svenska Bankföreningen
2. Sparbankernas riksförbund
3. Giva Sverige och Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer (LSU)
4. Konsumenternas Bank- och finansbyrå
5. Utrikesdepartementet (UD)
6. Sveriges Universitets- och Högskoleförbund (SUHF), Universitets- och högskolerådet (UHR) och Euraxess Sweden
7. Sveriges Universitetslärare och Forskare
8. Företagarna
9. Nationellt organ för dialog och samråd mellan regeringen och det civila samhället (NOD)
10. ABN AMRO Bank
11. Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor

Skillnader i roller och ansvar gör att aktörerna ser olika problem och följaktligen har skilda behov av vägledning. Bankerna lyfter centrala frågor om att det är otydligt vad som omfattas av begreppet ”betalkonto med grundläggande funktioner” och i vilken utsträckning ett betalkontos funktioner kan begränsas med hänsyn till risken för penningtvätt utan att kontraheringsplikten åsidosätts. Från kundernas perspektiv framhålls i stället att processerna för att få ett betalkonto är otydliga, att det är svårt för dem att få klarhet i vilken information som behöver lämnas samt att det finns praktiska svårigheter när det gäller att få kontakt med bankerna och att rent praktiskt lämna in en ansökan enligt kraven i det enskilda fallet.

Allmänt om bankers kontraheringsplikt

Banker har en kontraheringsplikt gentemot konsumenter. Den innebär att bankerna är skyldiga att erbjuda betalkonton till konsumenter så att dessa kan ta emot insättningar och göra nödvändiga betalningar. Regleringen finns i 4 a kap. lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen) och syftar till att skydda konsumenten.

Det finns även en kontraheringsplikt enligt 11 d § lagen (1995:1571) om insättningsgaranti. Den ger kunder rätt till ett inlåningskonto, men innefattar inte någon rätt att få betaltjänster kopplade till kontot. Denna kontraheringsplikt gäller för alla, inklusive juridiska personer som företag och föreningar. Syftet är att tillförsäkra var och en tillgång till en säker placeringsform.¹

I samband med att Betalkontodirektivet² införlivades i svensk rätt övervägde regeringen att låta rätten till betalkonto omfatta även företag och föreningar men valde att inte göra det. Ett skäl var att det ansågs att de lagstiftningsåtgärder som skulle kunna komma i fråga för att säkerställa företags och föreningars rätt till betalkonto skulle medföra gränsdragningssvårigheter och större risker för att det finansiella systemet skulle användas för penningtvätt och finansiering av terrorism.³

Banker är alltså skyldiga att i varierande utsträckning erbjuda sina kunder vissa grundläggande banktjänster. Denna skyldighet innebär ett starkare skydd för konsumenter än för andra kunder.

Problembild

Att förlora eller nekas tillgång till ett bankkonto medför betydande konsekvenser för såväl konsumenter som företag och organisationer.

Problemet med att kunder nekas tillgång till grundläggande banktjänster är väl dokumenterat, både i Sverige och internationellt. I Sverige har både FI och Riksbanken publicerat rapporter som belyser problemet.⁴ Internationellt

¹ Prop. 1995:96:60 s. 29 och prop. 2002/03:139 s. 262.

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2014/92/EU av den 23 juli 2014 om jämförbarhet för avgifter som avser betalkonto, byte av betalkonto och tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner.

³ Prop. 2016/17:129 s. 26 f.

⁴ Den senaste rapporten från FI: [Uppföljning av bankernas arbete med rätten till betalkonto](#) (7 oktober 2025). Rapport från Riksbanken: [Betalarådets utskott för betaltjänsters tillgänglighets kartläggning av rätten till betalkonto](#)

har både Europeiska bankmyndigheten (EBA) och den mellanstatliga organisationen för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism, Financial Action Task Force (FATF), framhållit att de-risking inte bara försvårar finansiell inkludering, utan även kan motverka ett effektivt arbete mot finansiell brottslighet.

EBA har utfärdat riktlinjer⁵ som ger en mer detaljerad vägledning om de interna riktlinjer, rutiner och kontroller som banker bör ha på plats för att förebygga och effektivt hantera risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. En central del av dessa riktlinjer avser åtgärder för att tillhandahålla ett grundläggande betalkonto.⁶

FI publicerade i december 2022 ett rättsligt ställningstagande om asylsökandes tillgång till finansiella tjänster.⁷ Syftet var att underlätta för bankerna i den speciella situation som uppstod till följd av Rysslands invasion av Ukraina i februari 2022, och att därigenom främja finansiell inkludering. I ställningstagandet konstateras att banker, under vissa förutsättningar, kan erbjuda asylsökande som saknar identitetshandlingar ett mer begränsat utbud av tjänster än vad som annars följer av betaltjänstlagen.

Vi förväntar oss att bankerna prioriterar detta arbete så att tillgången till grundläggande banktjänster säkerställs och inte begränsas mer än vad som är nödvändigt för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Det innebär att banker kan behöva acceptera kunder som förväntas vara mindre lönsamma och vidta de åtgärder som krävs för att hantera den förhöjda risk för penningtvätt som vissa kundrelationer kan innebära i stället för att avstå risken helt.

Mot denna bakgrund är det viktigt att banker utgår från kundens individuella förutsättningar och undviker att fatta beslut om att neka eller avsluta ett konto utifrån generella antaganden om risker förknippade med vissa kundgrupper. Banker ska motverka penningtvätt och annan brottslig verksamhet, men ska samtidigt utgå från att en ökad risk för penningtvätt

⁵ EBA/GL/2023/03 (Riktlinjer om ändring av riktlinjerna EBA/2021/02 om åtgärder för kundkännedom och de faktorer som kreditinstitut och finansiella institut bör beakta vid bedömning av den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som förknippas med enskilda affärsförbindelser och enstaka transaktioner (riktlinjer för riskfaktorer avseende penningtvätt och finansiering av terrorism) enligt artiklarna 17 och 18.4 i direktiv (EU) 2015/849).

⁶ EBA/GL/2023/04 (Riktlinjer om kontroller och riktlinjer för en effektiv hantering av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism vid tillhandahållande av finansiella tjänster).

⁷ 2022:1 Asylsökandes tillgång till finansiella tjänster – Finansinspektionen.

inte nödvändigtvis innebär att ett konto ska nekas eller avslutas. Genom att vidta tillräckliga riskreducerande åtgärder bör banker i många fall kunna tillhandahålla de grundläggande banktjänster som kunden har rätt till, samtidigt som risken för penningtvätt och finansiering av terrorism hanteras.

Planerad vägledning om bankers kontraheringsplikt

FI ser för närvarande över både de generella formerna för vägledning och myndighetens arbetssätt vid framtagandet av sådan vägledning. Syftet är att vår vägledning ska bli mer omfattande och mer träffsäker. Nedan redogör vi för de frågor som FI avser att vägleda om när det gäller bankers kontraheringsplikt.

Betalkonto med grundläggande funktioner

En central fråga som har identifierats är vad som utgör ett betalkonto med grundläggande funktioner, och vilka funktioner som krävs för att ett betalkonto ska anses vara ett sådant betalkonto. Frågan är särskilt viktig eftersom den utgör grunden för den kontraheringsplikt som gäller för bankerna.

I 4 a kap. 2 § betaltjänstlagen finns en legaldefinition av vilka funktioner som är grundläggande. FI saknar bemyndigande att i föreskrift närmare ange gränserna för den legaldefinition som finns i betaltjänstlagen. FI har inlett ett föreskriftsarbete för att ålägga betaltjänstleverantörer att lämna statistiska uppgifter om betalkonton. De nya bestämmelserna avses införas i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2018:4) om verksamhet för betaltjänstleverantörer (betaltjänstföreskrifterna).

Eftersom rapporteringskravet i betaltjänstföreskrifterna bland annat kommer att omfatta statistik om betalkonton med grundläggande funktioner är det av stor vikt, för såväl FI som branschen, att innebörden av begreppet betalkonto med grundläggande funktioner tydliggörs.

Vi arbetar med ambitionen att publicera ett förtydligande av FI:s bedömning av hur begreppet betalkonto med grundläggande funktioner ska tolkas, baserat på relevanta EU-regler och den svenska implementeringen. Ett sådant förtydligande kan exempelvis lämnas i form av ett rättsligt ställningstagande. I ett rättsligt ställningstagande redogör FI för sin tolkning av en viss rättsregel. Genom sådana ställningstaganden kan vi ge vägledning till både banker och deras kunder.

Föreskriftsarbetet har inletts. En preliminär bedömning är att FI kommer kunna remittera föreskrifterna i början av 2027 och att de skulle kunna träda i kraft under andra halvåret 2027. Vägledningen i form av förtydligande av begreppet betalkonto med grundläggande funktioner behöver publiceras senast i samband med att föreskrifterna träder i kraft.

FI har även för avsikt att lämna praktiska och konkreta förtydliganden i frågor som kan aktualiseras med utgångspunkt i ovan nämnda vägledning. Sådana förtydliganden kan göras i skriftliga *Frågor och svar*, som vi berör nedan.

Vägledning i andra frågor om tillgång till betalkonto

FI avser att lämna vägledning genom att förtydliga hur bankerna bör tillämpa vissa bindande regler. Det kan till exempel handla om hur bankerna kan underlätta för kunder att lämna in en ansökan om att öppna ett bankkonto. Detta är viktigt eftersom en fullständig ansökan är en förutsättning för att den lagstadgade tidsfristen på tio bankdagar, som gäller för konsumenter, ska börja löpa.⁸

Sådan vägledning kan till exempel ges i allmänna råd. Allmänna råd är till skillnad från föreskrifter inte bindande för företagen utan en rekommendation om hur en viss författning bör eller kan tillämpas. På detta sätt är allmänna råd en tydlig vägledning för företagen om hur FI ser på en viss fråga. FI ser över möjligheterna att införa allmänna råd inom ramen för betaltjänstföreskrifterna.

Vägledning kan även lämnas genom att besvara vissa konkreta frågor i en samlad skriftlig *Frågor och Svar* på FI:s webbplats. På detta sätt kan vi ge mer praktiskt inriktad vägledning, främst till bankerna men även till bankernas kunder. Det kan till exempel handla om praktiska förtydliganden av det som anges (på mer övergripande nivå) i ett rättsligt ställningstagande. Det kan även handla om hur banken kan lämna information så att kunder lättare kan få en ansökan om konto prövad.

Som en del av vägledningsarbetet avser FI vidare att bjuda in branschen till fortsatt dialog. Företrädare för olika branschorganisationer kommer att bjudas in till rundabordssamtal under hösten 2026. Dialogen kommer därefter att fortsätta i syfte att ge FI möjlighet att fånga upp kvarstående

⁸ 4 a kap. 3 § lagen (2010:751) om betaltjänster.

frågor samt identifiera eventuella nya frågeställningar som kan ha uppkommit.

FI planerar att inleda arbetet med att ta fram skriftlig vägledning efter sommaren 2026. Vägledningens närmare utformning behöver dock anpassas till resultatet av den pågående, myndighetsövergripande översynen av FI:s vägledning.

Begränsningar

Penningtvättsregelverket

Mot bakgrund av den pågående reformeringen av penningtvättsregelverket och inrättandet av EU:s nya penningtvättsmyndighet Amla⁹ är de nationella myndigheternas möjligheter att lämna vägledning begränsade när det gäller sådant som regleras i AMLR¹⁰. EBA och Amla ska senast den 10 juli 2027 utfärda gemensamma riktlinjer.¹¹ Dessa riktlinjer kommer beröra de-risking, det vill säga företeelsen att finansiella företag avstår från att etablera nya kundrelationer eller avslutar befintliga sådana utifrån generella antaganden om risker kopplade till vissa kundgrupper.

Mot bakgrund av det pågående arbetet på EU-nivå bedömer FI att utrymmet att ta fram någon egen vägledning på området är begränsat. FI deltar dock i arbetet inom Amla och kommer att publicera och tillgängliggöra de riktlinjer och den vägledning som lämnas av EBA och Amla. Sådana riktlinjer som har antagits av de europeiska tillsynsmyndigheterna och som är riktade till finansmarknadsaktörer ska jämföras med allmänna råd som beslutas och ges ut av FI. I likhet med FI:s allmänna råd är sådana riktlinjer inte rättsligt bindande formellt, men de ger vägledning om hur företagen kan agera för att uppfylla regelverkens krav.

Bankkonton till ambassader och ambassadpersonal

Av artikel 25 i 1961 års Wienkonvention om diplomatiska förbindelser och artikel 28 i 1963 års Wienkonvention om konsulära förbindelser följer att

⁹ Myndigheten för bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism (Amla, från engelskans Authority for Anti-Money Laundering and Countering the Financing of Terrorism).

¹⁰ Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2024/1624 av den 31 maj 2024 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

¹¹ Artikel 21.4 AMLR.

Sverige på alla sätt ska underlätta för beskickningar och konsulat att fullgöra sina uppgifter. Dessa bestämmelser riktar sig till Sverige som stat och kan därför inte användas som grund för att ställa krav på privata företag, såsom banker.

Trots att FI:s möjligheter att ställa krav på bankerna är begränsade när det gäller denna kundkategori, bedömer vi att bankerna behöver vidta åtgärder för att kunna möta behoven hos ambassader, konsulat och deras personal. För denna kundkategori gäller samma utgångspunkt som för andra kunder: banker ska motverka penningtvätt och annan brottslig verksamhet, men ska samtidigt utgå från att en förhöjd risk för penningtvätt inte nödvändigtvis innebär att ett konto ska nekas eller avslutas.

Även när det gäller ambassadpersonal bör banker i många fall kunna tillhandahålla grundläggande banktjänster, samtidigt som risken för penningtvätt och finansiering av terrorism hanteras. Delar av den generella vägledning som FI avser att ta fram kommer att vara tillämplig även för denna kundkategori. Vissa av de förtydliganden som planeras kommer att avse samtliga konsumenter. Därför kommer vägledningen underlätta för personer som arbetar vid utländska beskickningar och konsulat.