

Bilaga: Betalningsrådets utskott för betaltjänsters tillgänglighets kartläggning av rätten till betalkonto¹

Sammanfattning

Det finns en målkonflikt mellan reglerna om rätten till betalkonto och penningtvättsregelverket. Konflikten uppstår när banker² å ena sidan har en skyldighet att erbjuda konsumenter som är lagligen bosatta i EU/EES ett betalkonto med grundläggande funktioner samtidigt som bankerna å andra sidan är skyldiga att neka betalkonton i de fall man inte får tillräcklig kundkännedom för att kunna hantera de risker för penningtvätt och/eller terrorismfinansiering som kunden bedöms medföra. När konsumenter nekas betalkonto eller får det uppsagt beror det oftast på att banken inte uppnår tillräcklig kundkännedom, till exempel för att identiteten inte kan fastställas eller att kunden inte svarar på nödvändiga frågor. Penningtvättsregelverket är emellertid riskbaserat och förutsätter att bankerna gör vad de kan för att hantera risker i varje enskilt fall, bl.a. genom att vidta riskreducerande åtgärder för att hantera högre risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism som exempelvis kan uppstå på grund av bristande kundkännedom. Bankerna tycks ha förbättrat sitt arbete på detta område inom gällande regelverk. Det kan dock konstateras att med nuvarande och kommande regelverk som berör detta område, kommer inte alla att kunna få tillgång till ett betalkonto.

Utskottet ser även utmaningar vad gäller information om betalkonto till konsumenter, om- och överprövningsprocesser och möjligheten att hantera betalningar utan betalkonto. Information om villkoren för att få öppna och behålla betalkonto når inte alltid målgrupperna, och få konsumenter klagar eller begär rättslig prövning vid avslag eller uppsägning. Processen för överprövning kan dessutom ta lång tid. Eftersom vissa nödvändiga betalningar är svåra att genomföra utan betalkonto, anser utskottet att frågan behöver analyseras och adresseras.

Nedan följer utskottets sammanfattande slutsatser

- Bankerna bör säkerställa att de har tekniska förutsättningar, processer och rutiner för att hantera högre risk för penningtvätt eller terrorismfinansiering, t.ex. genom att begränsa funktioner i betalkonton.
- Översyn av behov av lagändringar eller vägledning bör inte uteslutas.
- Information om och kring rätten till betalkonto bör förbättras. Betalningsrådet bör verka för att förbättra informationsspridningen.
- Överprövningsprocessen skulle gynnas av att bli snabbare.
- Alternativa sätt att göra betalningar behövs för de som inte har betalkonto. Ett kartläggningsarbete skulle kunna göras inom ramen för Betalningsrådets arbete.

Bakgrund, syfte och avgränsningar

Betalningsrådet har gett arbetsutskottet för betaltjänsters tillgänglighet i uppdrag att kartlägga problem med tillgång till betalkonto och identifiera möjliga åtgärder för att så många som möjligt ska kunna få tillgång till ett betalkonto. Kartläggningen och slutsatserna från arbetet är sammanställda i denna rapport.

¹ Denna rapport har tagits fram av Betalningsrådets utskott för betaltjänsters tillgänglighet inför Betalningsrådets plenummöte den 4 december 2025. Utskottets deltagare Digidel, Länsstyrelsen i Dalarna, Post- och telestyrelsen, Svenska Bankföreningen, Svensk Handel, Tillväxtverket och Riksbanken har deltagit i arbetet med rapporten. Finansinspektionen och Riksgälden har deltagit som observatörer. Bankgirot och Swedbank har valt att avstå. Betalningsrådets kansli har samordnat arbetet med rapporten.

² Begreppet "banker" används här efter som benämning på kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut.

Denna rapport behandlar konsumenters rätt till betalkonto med grundläggande funktioner. Frågor rörande tilläggstjänster som inte är grundläggande funktioner enligt lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen), exempelvis BankID och Swish, kan förekomma i rapporten men behandlas inte närmre. Uppgifter som utskottet tagit emot avseende företag och föreningars tillgång till betalkonto redovisas separat i Appendix 2.

Uppgifterna i rapporten

Underlaget till rapporten utgörs av offentlig information i form av bl.a. rapporter, regelverk och vägledning; uppgifter insamlade från utskottets deltagare via en enkät och vid möten; samt information från Betalningsrådets kanslis kontakter med myndigheter och företag.

Gällande rätt³

Rätt till betalkonto enligt betaltjänstlagen

Det finns ingen skyldighet för en bank att tillhandahålla betalkonton med grundläggande funktioner.⁴ Men om en bank tillhandahåller sådana konton har man enligt betaltjänstlagen en skyldighet att erbjuda kontona till alla lagligen bosatta konsumenter inom EES, såvida det inte strider mot penningtvättslagen eller det finns särskilda skäl, t.ex. misstanke om olaglig användning av betalkonto eller konsumentens tidigare misskötsel.⁵ Ansökningar ska behandlas skyndsamt och avgöras inom tio bankdagar. Vid avslag ska konsumenten informeras om skälen för beslutet (om det är möjligt med hänsyn till nationell säkerhet, allmän ordning och bl.a. regler om tystnadsplikt enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism). Konsumenten ska även informeras om var klagomål kan riktas eller rättslig prövning kan begäras. Uppsägning av ett befintligt betalkonto får ske vid olaglig användning, uppgivande av felaktiga uppgifter eller om det finns särskilda skäl. Beroende på anledningen till uppsägningen kan denna göras med omedelbar verkan eller med minst två månaders varsel. Konsumenten ska även då, om möjligt, informeras om skälen för beslutet och möjligheten till rättslig prövning.

Penningtvättslagen

Banker är skyldiga att vidta åtgärder för kundkännedom vid etablering och upprätthållande av affärsförbindelser, samt vid vissa enstaka transaktioner. Detta innefattar identifikationskontroller och bedömning av affärsförbindelsens syfte och art. Åtgärderna ska vara riskbaserade – vid hög risk krävs fördjupade kontroller, medan förenklade åtgärder kan tillämpas vid låg risk. Brister i en eller flera åtgärder för kundkännedom ska kunna åtgärdas genom skärpt fortlöpande uppföljning och övervakning av affärsrelationen (se prop. 2016/17:173 s. 254). Banker ska även göra en allmän riskbedömning av hur deras tjänster kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, samt bedöma varje kunds riskprofil.

Rätten till ett betalkonto med grundläggande funktioner kan begränsas av kraven på kundkännedom. Enbart misstanke om penningtvätt eller terrorismfinansiering utgör inte i sig grund för avslag eller uppsägning. Bristande kundkännedom, även efter åtgärder för att uppnå tillräcklig sådan, kan dock hindra att en affärsförbindelse etableras eller upprätthålls. Vad som utgör särskilda skäl för uppsägning bedöms ytterst i varje enskilt fall, med ledning av penningtvättsregelverkets ramar.

Penningtvättsregelverkets krav har företrädare framför rätten till betalkonto. Finansinspektionen har även utfärdat föreskrifter om identifikationskontroller och andra åtgärder mot penningtvätt.

³ För utförligare beskrivning av rättslig grund enligt betaltjänstlagen och penningtvättslagen, se Appendix 1.

⁴ Vad som avses med grundläggande funktioner enligt betaltjänstlagen listas i Appendix 1. Exempelvis BankID eller Swish utgör inte sådana grundläggande funktioner.

⁵ Se [prop. 2016/17:129 s. 66](#) och [prop. 2022/23:10 s. 8](#).

Internationella sanktioner

Restriktiva åtgärder (sanktioner) som beslutas av FN eller EU och som kan träffa bl.a. enskilda individer gäller även i Sverige. För att sanktioner ska få önskat genomslag krävs det att banker och andra finansiella företag vidtar åtgärder för att kunna efterleva sanktionerna. Det innebär att banker också mot bakgrund av regler kring internationella sanktioner är skyldiga att identifiera sina kunder. Förbuden i sanktionsförordningarna är kategoriska och utgår inte från ett riskbaserat förhållningssätt. Genom lagen (2025:327) om internationella sanktioner har det i svensk rätt införts straffrättsliga bestämmelser om överträdelser av sådana sanktioner.

Lägesbeskrivning

Hur många saknar betalkonto?

Det är svårt att uppskatta hur många konsumenter i Sverige som saknar betalkonto och varför, eftersom det saknas komplett data om nekade eller avslutade konton. Detta försvårar uppföljning och bedömning av problemets omfattning. Finansinspektionen utreder nu möjligheten att ge ut föreskrifter för inrapportering av statistik över ärenden där banken avslagit en betalkontoansökan eller sagt upp ett betalkonto.

Det finns dock analyser som visar att konsumenter nekas betalkonto eller får det uppsagt. Några analyser belyser även grupper som oftast har problem:

- Enligt en rapport från Finansinspektionen ökade antalet nekade konton i de fyra största bankerna från ca 940 (2023) till ca 1 600 (2024), medan avslutade konton minskade från ca 60 850 till 52 400. Enligt Finansinspektionen kan ökningen bero på bättre datakvalitet. En möjlig förklaring till att antalet avslutade betalkonton minskade under samma period är avslutande av inaktiva konton sedan FI:s tidigare kartläggning (från 2023). Enligt bankerna är den vanligaste orsaken för att neka eller avsluta ett betalkonto är bristande kundkännedom.⁶
- Konsumenternas bank- och finansbyrå tog under 2024 emot totalt ca 9 100 ärenden varav ca 25 procent avsåg betalkonto. Byrån uppger sig ofta bli kontaktad av andra instanser eller organisationer som arbetar med eller företräder konsumentgrupper som ofta stöter på problem med att öppna konton (t.ex. asylsökande, arbetskraftsinvandrare, utländska studenter och hemlösa). I de fall företrädarna representerar ett stort antal konsumenter blir det endast ett ärende i statistiken.⁷ I sin verksamhetsberättelse från 2023 skriver byrån att konsumenter som tidigare fått sitt konto uppsagt och sitt BankID spärrat tycks ha svårigheter att öppna ett betalkonto.⁸
- En undersökning av Betalningsutredningen visar att flera svenska lärosäten och organisationer har haft problem med att personer kopplade till dem inte kunnat öppna betalkonton i svenska banker. Av 25 tillfrågade uppgav 12 sådana svårigheter, varav 11 var lärosäten. Utredningen hänvisar även till data från 17 lärosäten som visar att drygt en tredjedel av 3 000 utländska gästforskare/annan personal utan svenskt personnummer nekas betalkonto varje år. Nordiska gränshinderrådet rapporterar att även gränspendlare utan personnummer eller nationell ID-handling ofta nekas konto.⁹

⁶<https://www.fi.se/contentassets/4ce68dd7ebe54feaaa2ce02c6abe7361/uppfoljning-bankerna-ratt-till-betalkonto.pdf> (hämtad 2025-11-17).

⁷ https://www.konsumenternas.se/globalassets/pdf/vb_kbb_2024.pdf (hämtad 2025-11-17).

⁸ <https://www.konsumenternas.se/globalassets/pdf/verksamhetsberattelse-kbb-2023.pdf> (hämtad 2025-11-18)

⁹ Staten och betalningarna, SOU 2023:16, kap. 6.

- Flera länsstyrelser rapporterar återkommande om svårigheter för utländska forskare och studenter att öppna bankkonto i Sverige. En enkät från Universitet- och högskolerådet och Plint visar att 84 procent av 37 tillfrågade lärosäten upplever problem för internationella studenter att få betalkonto. Motsvarande siffra för internationellt rekryterad personal vad 65 procent.¹⁰ En rapport från Uppsala universitets visar att 66 procent av postdoktorer och 57 procent av doktorander ser svårigheter att öppna betalkonto.¹¹
- En rapport från Ramboll från november 2024, som gjordes på uppdrag av Post- och telestyrelsen (PTS), visar att personer utan svensk ID-handling (t.ex. asylsökande och gästarbetare) oftare än andra upplever svårigheter att öppna betalkonton. De vanligaste skälen är bristande kundkännedom.¹²

Sammanfattningsvis tyder analyserna på att det ofta är personer utan svenskt personnummer som har problem att få öppna ett betalkonto, samt att skälet i de flesta fall är att bankerna inte bedömer att de har tillräcklig kundkännedom. Utskottet vill dock betona att sammanställningen inte är heltäckande. Enligt utskottets uppfattning är konsumenter som har eller kan få problem med tillgången betalkonto mycket heterogen som grupp. Utskottet vill även lyfta att personer med funktionsnedsättning som får tillgång till betalkonto med grundläggande funktioner ofta kan ha svårt att använda tjänsterna.

Riktlinjer och råd för att uppnå kundkännedom

Enligt European Banking Authority's (EBA) riktlinjer¹³ och uttalanden från Finansinspektionen bör bankerna vidta riskreducerande åtgärder för att hantera högre risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism som exempelvis kan uppstå på grund av bristande kundkännedom.

Vissa kontroller och uppgifter är obligatoriska för bankerna att göra och samla in. Enligt Svenska institutet mot penningtvätt (SIMPT) grundläggande vägledning om kundkännedom handlar det om kontroller mot sanktionsregelverk, vilket förutsätter identifiering, samt vissa kontroller som följer av penningtvättsregelverket, nämligen

- uppgifter om kundens identitet
- uppgifter om kunden är en person i politiskt utsatt ställning (politiskt exponerad person, PEP), eller en familjemedlem eller känd medarbetare till en PEP,
- uppgifter om kunden är etablerad i ett högriskredjeland, och
- uppgifter om affärsförbindelsens syfte och art.¹⁴

Fastställa kundens identitet

Bankerna får inte ställa krav på att en person ska ha svenskt personnummer eller svensk identitetshandling för att öppna ett betalkonto. Som huvudregel ska banken kontrollera personens identitet mot pass eller annan identitetshandling som ska innehålla ett fotografi av personen, uppgift om medborgarskap och vara utfärdad av en myndighet eller en annan behörig utfärdare (traditionell identitetshandling). Även om en privatperson saknar identitetshandling har banken möjligheter att

¹⁰ <https://www.uhr.se/internationella-mojligheter/Plattform-for-internationalisering/aktuellt-fran-plint/vanligt-att-internationella-studenter-nekas-svenskt-bankkonto/> (hämtad 2025-11-27)

¹¹ Publ. 2024, <https://uudoctoralboard.se/docs/dn-migration-survey-report-2023/> (hämtad 2025-11-27)

¹² <https://pts.se/contentassets/eeb59f90a9a643e8a8bab9a7fbaf1489/rapport---behovet-av-grundlaggande-betaltjanster-2024-11-22-002.pdf> (hämtad 2025-11-17).

¹³ Riktlinjer och rekommendationer från EBA är att jämställa med svenska allmänna råd.

¹⁴ Syfte handlar om varför kunden har valt att inleda en affärsförbindelse med verksamhetsutövaren/varför har en viss tjänst eller produkt valts, art handlar om hur kunden tänkt att tjänsten eller produkten ska användas.

kontrollera identiteten genom andra tillförlitliga dokument eller enligt riskbaserade rutiner.¹⁵ Det kan noteras att EU:s penningtvättsförordning (AMLR)¹⁶ börjar tillämpas den 10 juli 2027 (se avsnittet ”Kommande regelverk om riskreducerande åtgärder”). Kundkännedomskraven i AMLR ska kompletteras med regulatoriska tekniska standarder som EBA tagit fram förslag till och som varit föremål för offentlig konsultation. Bankföreningen har i sitt remissvar till EBA påpekat att de nya reglerna i vissa fall driver finansiell exkludering, till exempel för personer som saknar id-handlingar. Detta har också lyfts till Finansinspektionen på samrådsmöte. I sin slutliga version av förslaget, som EBA överlämnade till AMLA den 30 oktober 2025 har EBA beaktat ett antal av de synpunkter branschen lämnat.

I SIMPT:s vägledning för kundkännedom beskrivs några av EBA:s riktlinjer för hur en bank kan identifiera personer utan traditionella identitetshandlingar. Riktlinje 19 (a-c) beskriver att identifiering kan baseras på tillförlitliga dokument med namn och födelsedatum, t.ex. om de är utfärdade av socialtjänst eller andra myndigheter. Även ogiltiga ID-handlingar och intyg från myndigheter som erbjuder stöd till konsumenten nämns av EBA. SIMPT drar slutsatsen att det bör finnas någon form av handling och en tillförlitlighet i den kontroll som banken kan göra. När personen har en handling bör banken göra en bedömning av det underlag som finns tillgängligt för att avgöra om det räcker för att göra en tillräckligt tillförlitlig kontroll av att personen är den som den uppger sig vara.¹⁷

Under arbetet med denna rapport har Bankföreningen framfört till Betalningsrådets kansli att avsaknad av identifieringshandlingar är komplicerat för banker att förhålla sig till. Enligt föreningen har de sedan 2009 efterfrågat vägledning av Finansinspektionen om hur konsumenter ska kunna styrka sin identitet utan identitetshandlingar.

Förstå affärsförbindelsens syfte och art

En annan central del i kundkännedomsprocessen är att banken måste förstå affärsförbindelsens syfte och art, dvs. varför kunden vill inleda en affärsförbindelse med banken och varför en viss tjänst eller produkt valts, samt hur tjänsten eller produkten ska användas. Syftet är att kunna bedöma kundens riskprofil och förstå hur kontot ska användas, för att på så sätt kunna upptäcka avvikelser.

Enligt propositionen ”Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism” ska omfattningen av informationsinhämtning och bedömningar stå i förhållande till vilken produkt och tjänst som tillhandahålls och kundens riskprofil. För produkter och tjänster som har ett väl definierat och avgränsat användningsområde kan den inledande bedömningen i många fall baseras på antaganden som grundas på hur kunder normalt använder produkter eller tjänster.¹⁸

Enligt SIMPT:s vägledning bör affärsförbindelsens syfte och art beskrivas utförligt. En alltför allmän och övergripande beskrivning och dokumentation riskerar att leda till att banken inte fullt ut förstår riskerna förknippade med kunden. Det innebär även en risk för att banken inte gör en korrekt fortlöpande uppföljning och därmed inte heller kan övervaka kundens transaktioner på ett tillfredsställande sätt.¹⁹

Möjlighet att vidta riskreducerande åtgärder

Enligt EBA:s riktlinjer ska banker ha riskbaserade rutiner för kundkännedom som säkerställer att de inte otillbörligt utesluter kunder från finansiella tjänster. Innan en kund nekas på grund av risk för

¹⁵ Se 3 kap. 2 § FI:s föreskrifter (FFFS 2017:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism och Svenska institutet mot penningtvätt, Vägledning om kundkännedom för bank, femte upplagan (<https://www.simpt.se/media/z5xfrz3a/bank-kundkaennedom-5-uppl.pdf> (hämtad 2025-11-17)).

¹⁶ 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.

¹⁷ <https://www.simpt.se/media/z5xfrz3a/bank-kundkaennedom-5-uppl.pdf> (hämtad 2025-11-17), s. 19-20.

¹⁸ Prop. 2016/17:173 s. 527.

¹⁹ Svenska institutet mot penningtvätt, Grundläggande vägledning om kundkännedom, sjunde upplagan (<https://www.simpt.se/media/skfpbv4/grundlaeggande-vaegledning-kundkaennedom-7-uppl.pdf> (hämtad 2025-11-17)).

penningtvätt eller terrorismfinansiering bör alternativa åtgärder övervägas, t.ex. anpassad övervakning eller ett begränsat tjänsteutbud.²⁰

Att begränsa tjänsteutbudet för konsumenter kan innebära att vissa grundläggande funktioner enligt betaltjänstlagen inte erbjuds. Samtidigt framhåller Finansinspektionen i ett rättsligt ställningstagande gällande asylsökandes tillgång till finansiella tjänster, att syftet med lagen är att främja finansiell inkludering, och att det därför kan vara godtagbart att erbjuda ett begränsat tjänsteutbud, samt att det är i linje med penningtvättsregelverkets riskbaserade synsätt.²¹

I en rapport från 2023 framför Finansinspektionen att om det finns en förhöjd allmän risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism bör banker pröva alternativa riskreducerande åtgärder, som att erbjuda ett betalkonto med skärpt övervakning av kundens transaktioner, att införa anpassade beloppsgränser eller att erbjuda konton med ett mer begränsat tjänsteutbud. Finansinspektionen anser att en sådan prövning bör göras vid varje ansökan om betalkonto som banken avslår eller varje betalkonto som den överväger att avsluta.²² Dessutom medger penningtvättslagen (3 kap. 15 §) att banker får tillämpa förenklade kundkännedomåtgärder om risken bedöms som låg.

I Finansinspektionens senaste uppföljning av de fyra största bankernas arbete med rätten till betalkonto bedömer inspektionen att bankerna har vidtagit åtgärder för att utveckla möjligheterna att vidta riskreducerande åtgärder, bl.a. har de förbättrat sina tekniska möjligheter att skräddarsy vilka tjänster och produkter som en viss kund får tillgång till. Vidare har Finansinspektionen framfört att det bör införas ett lagkrav på banker att pröva om de kan hantera risken för penningtvätt och finansiering av terrorism genom att vidta andra åtgärder innan en konsument nekas ett betalkonto eller får det avslutat. Finansinspektionen anser även att det bör införas krav på bankerna att dokumentera beslut om att vidta sådana åtgärder för att det ska vara möjligt att följa upp deras hantering.²³

Under arbetet med denna rapport har Bankföreningen framfört till Betalningsrådets kansli att Finansinspektionen bör ge ut vägledning på de områden som inspektionen tycker att bankerna ska vidta förändringar inom, exempelvis frågor om hur och i vilken omfattning funktioner på ett betalkonto kan begränsas. Bankföreningen vill att sådana vägledningar ska tas fram med ett remissförfarande, gärna i dialog med Bankföreningen och dess medlemmar.

Kommande regelverk om riskreducerande åtgärder

Den 10 juli 2027 ska EU:s penningtvättsförordning (AMLR) med kompletterande riktlinjer börja tillämpas. Det innebär enligt Bankföreningen att bankerna kommer att bli tvungna att uppdatera kundkännedomen på samtliga befintliga kunder. En fråga är hur man ska hantera befintliga kunder som inte lämnar efterfrågad information. Tröskeln för att få ett bankkonto kan enligt Bankföreningen bli högre på grund av ökade kundkännedomskrav.

Utformning av processer och rutiner

Varje bank utformar sina processer för att uppnå kundkännedom. Vissa banker har, enligt FI:s rapport från 2025, valt att centralisera processen för att samla kompetens och säkerställa så likvärdiga och korrekta bedömningar som möjligt i varje enskilt fall. Andra banker har valt att låta de lokala kontoren fatta beslut i större utsträckning, med stöd av centrala funktioner.²⁴

Även om banker styr processutformningen kan generella rutiner utformas. Ett exempel är den s.k. LMA-kortsrutinen som Bankföreningen tagit fram tillsammans med Migrationsverket.²⁵ LMA-

²⁰ Riktlinjer om kontroller och riktlinjer för en effektiv hantering av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism vid tillhandahållande av finansiella tjänster, EBA/GL/2023/04, s. 5.

²¹ <https://www.fi.se/contentassets/323025d4553b41378cddb5ff9ea0cee7/stallningstagande-20221.pdf> (hämtad 2025-11-17).

²² https://www.fi.se/contentassets/52f041f27a434104a90d309983c6e8d1/rapport_betalkonto.pdf (hämtad 2025-11-17).

²³ Senast i en rapport från 2025, se <https://www.fi.se/contentassets/4ce68dd7ebe54feaaa2ce02c6abe7361/uppfoljning-bankerna-ratt-till-betalkonto.pdf> (hämtad 2025-11-17).

²⁴ <https://www.fi.se/contentassets/4ce68dd7ebe54feaaa2ce02c6abe7361/uppfoljning-bankerna-ratt-till-betalkonto.pdf> (hämtad 2025-11-17).

²⁵ <https://www.financesweden.se/for-bankkunder/att-bli-bankkund/lma-kortsrutinen/> (hämtad 2025-11-17).

kortsrutinen är en överenskommelse som innebär att bankerna har möjlighet att verifiera vissa uppgifter om kunden hos Migrationsverket och ger vägledning i hur asylsökande kan identifiera sig med en av Migrationsverket vidimerad kopia av sin id-handling. Personen visar sin status som asylsökande med Migrationsverkets LMA-kort (bevis på att personen är asylsökande). Rutinen är dock inte en rekommendation från Bankföreningen och är inte heller bindande för bankerna. Det är alltså upp till varje bank om de vill följa rutinen eller inte. Enligt Rambolls rapport på uppdrag av PTS anser flera organisationer att LMA-kortsrutinen tillämpas olika av bankerna och att det kan även finnas skillnader mellan kontor inom samma bank.²⁶ Finansinspektionen har inte publicerat något godkännande av LMA-kortsrutinen eller på annat sätt ställt sig bakom den. Det finns enligt Bankföreningen anledning att anta att LMA-kortsrutinen skulle efterlevas i större utsträckning om så sker. Det är vidare oklart om LMA-kortsrutinen kommer att kunna kvarstå när AMLR ska börja tillämpas.

Finansinspektionens tillsyn

I Betalningsutredningen från 2023 framhålls att bankerna upplever en tonvikt på tillsynen av efterlevandet av penningtvättsregelverket i jämförelse med tillsynen av efterlevnaden av regler som genomför betalkontodirektivet, vilket tycks ha föranlett bankerna att se större risker med att bryta mot det förra. Enligt utredningen finns indikatorer på en ökad ovilja att ta emot vissa kunder som kan förväntas vara både olönsamma och innebära en högre penningtvättsrisk. Efter att bestämmelserna om rätten till betalkonto med grundläggande funktioner trädde i kraft år 2017 har Finansinspektionen inte genomfört några undersökningar som kan leda till sanktionsåtgärder, baserat på 4 a kap. betaltjänstlagen. Detta kan öka bankernas benägenhet till opåkallad riskreducering, menar utredningen.²⁷ Sedan utredningen publicerades har inspektionen genomfört två kartläggningar av bankernas arbete med rätten till betalkonto. I sin senaste kartläggning av de fyra största bankernas arbete med rätten till betalkonto påtalade Finansinspektionen att bankernas arbete förbättrats sedan 2023.²⁸

Ett generellt lågriskkonto

Ett generellt lågriskkonto skulle vara en särskild kontoprodukt med begränsade funktioner – ett slags enklare betalkonto – som skulle kunna erbjudas konsumenter med högre riskprofil. Att i lag definiera och reglera erbjudandet av den typen av produkt diskuterades bl.a. i Betalningsutredningen. Utredningen kom till slutsatsen att ett sådant konto vore att underminera betalkontodirektivets syfte, dvs. att alla konsumenter som är lagligt bosatta inom EES har rätt till en viss miniminivå av tjänster. Utredningen menar även att det kan finnas EU-rättsliga utmaningar med ett sådant konto.

Vidare konstaterar utredningen att det finns svårigheter med att i detalj lagstadga hur en viss typ av konto ska utformas för att förenklade åtgärder för kundkännedom alltid ska kunna vara tillräckliga för en sådan produkt. Detta bl.a. mot bakgrund av att utgångspunkten i penningtvättsregelverket är att kreditinstituten ska göra en bedömning utifrån kundrelationen i varje enskilt fall, dvs. arbeta efter ett riskbaserat förhållningssätt. Slutligen noterar utredningen att kommande reglering från EU bl.a. innebär att kundkännedomskraven inom EU fullt ut harmoniseras i AMLR, vilket kan försvåra nationella avvikelser.²⁹

Information innan kontoansökan

Under diskussioner i utskottet har Bankföreningen framfört att konsumenter, däribland nyanlända, som vill öppna ett betalkonto i en svensk bank ofta inte känner till förutsättningarna för detta, t.ex.

²⁶ <https://pts.se/contentassets/eeb59f90a9a643e8a8bab9a7fbaf1489/rapport---behovet-av-grundlaggande-betaltjanster-2024-11-22-002.pdf>, s. 12 (hämtad 2025-11-17).

²⁷ Staten och betalningarna, SOU 2023:16, s. 277 f.

²⁸ <https://www.fi.se/contentassets/4ce68dd7ebe54feaaa2ce02c6abe7361/uppfoljning-bankerna-ratt-till-betalkonto.pdf> (hämtad 2025-11-18).

²⁹ Staten och betalningarna, SOU 2023:16, kap. 6.5.2.

vilken typ av identitetshandling som krävs eller vilka frågor banken behöver få svar på. Det kan leda till att personer nekas tillgång till betalkonto av skäl som hade kunnat undvikas om personen hade haft rätt information vid ansökan. Det är även viktigt att konsumenten känner till sin rätt till betalkonto med grundläggande funktioner.

Det finns olika kanaler med information om att öppna ett betalkonto. Bland annat har Bankföreningen samlat information om vad som krävs för att bli bankkund i ett antal broschyrer och faktablad riktade till olika målgrupper på olika språk.³⁰ Konsumenternas Bank- och finansbyrå har också samlat information.³¹ Hemsidan "Information Sverige", en portal för nyanlända som administreras av Länsstyrelsen Västra Götaland, innehåller också information om att öppna ett betalkonto i Sverige. Universiteten har också viss information på sina hemsidor.³²

Hur mycket information som förmedlas i de olika kanalerna varierar. Till exempel saknar hemsidan Information Sverige uppgifter om att man som lagligen bosatt i EU/EES har rätt till ett betalkonto med grundläggande funktioner. Av exemplen ovan har endast Konsumenternas bank- och finansbyrå information om vart man kan vända sig för att framföra klagomål ifall banken nekat eller sagt upp ett betalkonto, eller att man har rätt att få informationen skriftligt från banken.

Möjlighet att klaga

Om en konsument nekas betalkonto eller får det uppsagt, finns möjligheter att klaga både inom och utanför banken.

- Inom varje bank ska det finnas en klagomålsansvarig, ibland kallad kundombudsman, som kan ompröva ett beslut som fattats av banken. Den klagomålsansvarige bör som huvudregel besvara ett klagomål inom 14 dagar. Om det tar längre tid, exempelvis då längre utredningstid behövs, bör kunden meddelas.³³
- Konsumenter har möjlighet att klaga till Allmänna reklamationsnämnden (ARN). Handläggningstiden är, enligt nämnden, normalt ca sex månader.³⁴
- Slutligen finns även möjlighet att vända sig till allmän domstol med en stämningsansökan mot banken.

Av konsumenter som fått avslag på en kontoansökan eller fått ett befintligt konto uppsagt är det, enligt Finansinspektionen, några procent per år som begärt omprövning under perioden 2020–2022. Vid omprövning ändrade bankerna sina beslut i genomsnitt i ca 20 procent av fallen. Statistiken är dock ofullständig och siffror saknas från vissa banker. Finansinspektionen bedömer att skälet till att andelen beslut som ändras är så stor kan vara att bankerna inte fullt ut lyckats införa rutinerna i hela organisationen. Finansinspektionen menar också att den stora andelen ändrade beslut delvis kan förklaras av att kunder, som i ett tidigare skede har lämnat ofullständiga uppgifter till banken, kompletterar sina svar vid omprövning.³⁵

Finansinspektionen skriver vidare att de klagomål som kommer in till Konsumenternas Bank- och finansbyrå visar att många konsumenter har problem med att få beslut från banken som går att ompröva. Konsumenter ombeds ofta komplettera sina ansökningar, vilket i vissa fall innebär att ett ärende inte anses vara formellt upprättat. I de fall banken avslutar ärendet utan att få begärd

³⁰ "Att bli bankkund", som finns på 22 språk; "A guide for foreign embassy staff - Becoming a bank customer in Sweden".

³¹ <https://www.konsumenternas.se/konsumentstod/lag-ratt/vad-sager-lagen/ratt-till-betalkonto-med-grundlaggande-funktioner/> (hämtad 2025-11-17)

³² <https://www.kth.se/en/om/jobba-pa-kth/arbete-och-utvecklas/relocation/banking-and-financial-matters-1.937962>, <https://www.su.se/english/education/new-in-sweden/banking> (hämtade 2025-11-17)

³³ [Klaga i ett bankärende | Konsumenternas](#) (hämtad 2025-11-17).

³⁴ [Konsument | Allmänna reklamationsnämnden](#) (hämtad 2025-11-17).

³⁵ https://www.fi.se/contentassets/52f041f27a434104a90d309983c6e8d1/rapport_betalkonto.pdf (hämtad 2025-11-17).

komplettering får kunden inte alltid något formellt besked eller avslag, och därmed inte heller information om var klagomål kan framföras.³⁶

Enligt uppgift från ARN som lämnats till Betalningsrådets kansli togs årligen 220–250 klagomål om betalkonto emot under åren 2022–2024. Statistiken är dock osäker då även andra typer av bankrelaterade ärenden kan finnas inkluderade. Handläggningstiden hos ARN är normal omkring sex månader.³⁷

Utskottets uppfattning, efter sökning i rättsdatabas, är att få konsumenter tar ärenden om nekade eller uppsagda betalkonton till domstol.³⁸

Bristfälliga möjligheter att betala utan ett betalkonto

Det finns tre huvudsakliga sätt att utan betalkonto ta emot betalningar eller ersättningar och betala i eget namn, dvs. utan att använda någon annans betalkonto: kontanter, utbetalningsavier och laddningsbara kort.

Kontanter kan användas i de flesta dagligvarubutiker, apotek, drivmedelsstationer, men kan i begränsad utsträckning användas i t.ex. sällanköps handeln och besöksnäringen. Möjligheten att betala räkningar med kontanter finns på totalt 25 etablerade kontor i landet och hanteras av företaget ChangeGroup. Därutöver har företaget Svensk Betaltjänst sju ombud med liknande tjänsteutbud. Platserna är ojämnt fördelade över landet, med en stark koncentration i området mellan Stockholm och Göteborg. I de sydöstra, mellersta och nordligaste delarna av landet saknas möjligheten. För en person bosatt i Kiruna är det exempelvis 60 mil till närmaste plats för räkningsbetalning med kontanter.³⁹ Ur ett nationellt perspektiv är möjligheten att på egen hand kunna betala räkningar med kontanter därmed bristfällig. Detta har länsstyrelserna larmat om i sin årliga bevakningsrapport sedan 2022.⁴⁰ Länsstyrelsen i Dalarnas län rapporterar i 2025 års bevakningsrapport att 10 av 21 län över hela landet saknar marknadsaktör som erbjuder räkningsbetalning med kontanter, utöver de lokala Sparbankerna som tar emot sina egna kunder.

Utbetalningsavier, även kallade värdeavier, används ibland vid utbetalning av ersättningar till personer som saknar konto, bl.a. av myndigheter. Avierna kan lösas in som betalning eller mot kontanter i många butiker, oftast mot en avgift. Möjligheten att lösa in avier mot kontanter är ofta, enligt ClearOn, begränsad till 2 000 kronor och i den mån kontanter finns tillgängliga i butikens kassa.⁴¹ Ofta överstiger utbetalningsavier från myndigheter detta belopp.⁴² För personer som tar emot större ersättningar är det därmed inte ett fungerande alternativ.

Laddningsbara kort (för- eller efterbetalda) är ett alternativ till kontanter och utbetalningsavier. Riksgälden har ramavtal med Paygoo och Swedbank, som offentliga aktörer kan avropa för att betala ut ersättningar via korten.⁴³ Kortet är kopplade till kortnätverk och kan därför i hög utsträckning fungera som vanliga debetkort för att t.ex. ta ut kontanter i en uttagsautomat eller betala i butiker. Ofta finns beloppsbegränsningar gällande t.ex. kontantuttag och köp. Möjligheten att betala räkningar med kort är begränsat till kontor och ombud som erbjuder tjänsten. I dagsläget är det samma företag som erbjuder räkningsbetalningar med kontanter, dvs. ChangeGroup och Svensk Betaltjänst.

Sammanfattningsvis är möjligheterna att i eget namn ta emot och göra betalningar utan ett betalkonto mycket begränsade och koncentrerade till vissa geografiska områden. Utskottet uppfattar att det är

³⁶ https://www.fi.se/contentassets/52f041f27a434104a90d309983c6e8d1/rapport_betalkonto.pdf (hämtad 2025-11-17).

³⁷ <https://www.arn.se/konsument/> (hämtad 2025-11-17).

³⁸ Enligt sökning i JUNO [Sökresultat för rätten till betalkonto | Norstedts Juridik](#) (hämtad 2025-11-17).

³⁹ Tillväxtverket Pipos Serviceanalys (hämtad 2025-10-28).

⁴⁰ Se bl.a. 2024 års bevakningsrapport:

<https://www.lansstyrelsen.se/download/18.5718be071936a332693c6a0/1732890246440/Bevakning%20grundl%C3%A4ggande%20betaltj%C3%A4nster%202024.pdf> (hämtad 2025-11-17).

⁴¹ <https://www.clearon.se/vara-tjanster/vardeavier/> (hämtad 2025-11-18).

⁴² Staten och betalningarna, SOU 2023:16, 19 kap.

⁴³ <https://www.riksdagen.se/sv/var-verksamhet/statens-internbank/ramavtal/forbetalda-korttjanster/> (hämtad 2025-11-17).

vanligt att ta hjälp av andra personer för att sköta betalningar vilket ofta upplevs som enda utvägen då andra lösningar inte finns. Det är dock osäkert och innebär i vissa fall regelbrott.

Internationell utblick

Danmark

Den danska tillsynsmyndigheten Finanstilsynet har under ett möte med Betalningsrådets kansli och FI informerat om att Finanstilsynet uppmärksammade problem med tillgången till betalkonto i för ca fem år sedan. Finanstilsynet menade att danska banker nekade konsumenter betalkonto i en alltför hög utsträckning och på felaktiga grunder. Finanstilsynet har sedan dess genomfört en rad informations- och tillsynsåtgärder som de menar har varit verkningsfulla:

- 2021: publicerade en vägledning tillsammans med Konkurrens- og Forbrugerstyrelsen om hur banker bör balansera rätten till betalkonto med penningtvättsregler.⁴⁴
- 2022–2023: skickade vid upprepade tillfällen brev till banker för att inskräpa konsumenters rättigheter, bl.a. kring tidsfrister, avslagsgrunder och krav på skriftliga beslut.⁴⁵
- 2024: rapporterade om fortsatta brister i bankernas hantering och gav då fem banker förelägganden för bristande efterlevnad av reglerna om motivering av avslag, giltiga avslagsgrunder och iakttagande av handläggningstiden.⁴⁶
- 2025: publicerade en Q&A om hemlösa och socialt utsattas möjligheter att öppna ett betalkonto, som bl.a. innehåller vägledning i hur bankerna kan identifiera personer med icke-traditionella identitetshandlingar.⁴⁷

Förutom dessa åtgärder har, enligt Finanstilsynet, danska intresseorganisationer och politiker varit aktiva i frågor gällande rätten till betalkonto.

Nederländerna

I Nederländerna finns sedan år 2001 en överenskommelse (eng. covenant) mellan privata och offentliga aktörer i syfte att ge så många konsumenter som möjligt enkel tillgång till digitala betalningar. Överenskommelsen ger personer som inte får ett betalkonto med grundläggande funktioner enligt betalkontodirektivet möjlighet att öppna och använda ett betalkonto. Det finns i grunden ingen funktionell skillnad mellan kontona. En konsument som ansöker om ett konto enligt överenskommelsen ska dock göra det tillsammans med en socialtjänstinstitution som är godkänd enligt överenskommelsen. Konsumenten måste ha en fast bostättnings- eller vistelseort i Nederländerna, eller en postadress vid en socialtjänstinstitution. I vissa fall, t.ex. om konsumenten är dömd för ekonomisk brottslighet, kan banken kräva att socialtjänstinstitutionen medundertecknar ansökningsformuläret. Banken kan också göra det obligatoriskt att betalkontot administreras av socialtjänstinstitutionen, t.ex. om personen tidigare misstänkts för bedrägeri eller penningtvätt.⁴⁸ Ytterst bär dock alltid kontoinnehavaren ansvaret.

⁴⁴ https://www.finanstilsynet.dk/nyheder-og-presse/nyheder-og-pressemeddelelser/2021/feb/ny_vejledning_om_betalningslovens_63_hvidvaskloven (hämtad 2025-11-17).

⁴⁵ https://www.finanstilsynet.dk/nyheder-og-presse/nyheder-og-pressemeddelelser/2023/mar/al_betalinskonto_140323; https://www.finanstilsynet.dk/nyheder-og-presse/nyheder-og-pressemeddelelser/2023/mar/al_betalinskonto_140323, https://www.finanstilsynet.dk/nyheder-og-presse/nyheder-og-pressemeddelelser/2023/aug/basal-betalingskonto_070823 (hämtade 2025-11-17).

⁴⁶ <https://www.finanstilsynet.dk/nyheder-og-presse/nyheder-og-pressemeddelelser/2024/aug/bankerne-skal-faa-bedre-styr-paa-basal-betalingskonto> (hämtad 2025-11-17).

⁴⁷ <https://www.finanstilsynet.dk/finansielle-temaer/forbruger-og-investorinformation/spoergsmaal-and-svar/hjemloeses-og-andre-udsatte-borgeres-adgang-til-en-basal-betalingskonto> (hämtad 2025-11-17).

⁴⁸ Se t.ex. <https://www.betalvereniging.nl/wp-content/uploads/Convenant-primaire-betaaldiensten.pdf> (hämtad 2025-11-18), beskrivs även i Staten och betalningarna, SOU 2023:16, kap. 6.4.4.

Pågående initiativ

Finansinspektionen

FI ska göra en mer omfattande kartläggning av bankernas arbete med rätten till betalkonto, inklusive mindre banker. FI arbetar också för att på sikt kunna samla in data genom rapporteringsföreskrifter, bl.a. om antal nekade och avslutade betalkonton.

Bankföreningen

Bankföreningen bedriver ett projekt i samverkan med sina medlemmar för att förbättra information och bankernas processer för ökad tillgänglighet till banktjänster, i syfte att underlätta för konsumenter. Mer information om projektet kommer att ges vid Betalningsrådets plenummöte den 4 december 2025.

Diskussion och slutsatser

Grundproblemet: friktion på grund av regelverkens olika målsättningar

Utmaningen med frågan om tillgång till betalkonto handlar om att bankerna anser att det i vissa fall är svårt att uppnå kundkännedom. Penningtvättsregelverket förutsätter att bankerna hanterar risken för penningtvätt och/eller terrorismfinansiering individuellt och vidtar riskreducerande åtgärder. Utskottet har dock inte insyn i hur bankerna arbetar med rätten till betalkonto och kan därmed inte bedöma bankernas hantering och processer. Analyser visar emellertid att det finns utmaningar och att tillgången till betalkonto troligtvis kan förbättras.

Ett allmänt konstaterande är att bankerna behöver säkerställa att de har processer och tekniska förutsättningar att vidta olika riskreducerande åtgärder innan de nekar eller säger upp ett betalkonto. De bör även säkerställa att personal som är involverade i utformning, utförande och omprövning av processer rörande tillgång till betalkonto är utbildade i de aktuella regelverken och fullgör sina skyldigheter i alla led.

Vidare är frågan om det finns behov av lagändringar, vägledningar eller andra åtgärder för att förbättra tillgången till betalkonto. Här kan konstateras att det finns olika uppfattning om vad som skulle vara mest verkningsfullt. Vissa av deltagarna, bl.a. Finansinspektionen, menar att det behövs förtydliganden i lag och Bankföreningen efterfrågar vägledning från Finansinspektionen. Utskottet bedömer att eventuella lagändringar skulle kräva en fördjupad analys och beakta kommande regelverksändringar i EU (bl.a. AMLR). Förtydliganden i lag bör dock, enligt utskottet, inte uteslutas. Den begränsade internationella utblick som gjorts inom ramen för denna rapport visar att danska Finanstilsynets tillsyns- och vägledningsinsatser har varit effektiva, men huruvida liknande insatser hade haft samma effekt i svensk kontext är inte klarlagt. Det är dock rimligt att anta att vägledning skulle leda till en förbättring utifrån erfarenheterna av införandet av vägledning i Danmark.

Överenskommelsen i Nederländerna bedömer utskottet inte vara lämplig att kopiera till Sverige i sin helhet. Det kan emellertid finnas situationer där en konsument skulle bli hjälpt av att civilsamhällesorganisationer eller offentliga aktörer bistår med kontoansökan och/eller hjälper konsumenten att styrka sin identitet. Detta nämns även som ett alternativ i EBA:s riktlinje 19b⁴⁹ och beskrivs som ett alternativ i Finanstilsynets Q&A om identifiering.⁵⁰ Förutsättningarna för ett sådant förfarande skulle dock behöva analyseras närmre.

⁴⁹ [https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-04/Translations/1061466/GLs%20on%20MLTF%20risk%20management%20\(EBA%20GL%202023%2004\)_SV_COR.pdf](https://www.eba.europa.eu/sites/default/files/document_library/Publications/Guidelines/2023/EBA-GL-2023-04/Translations/1061466/GLs%20on%20MLTF%20risk%20management%20(EBA%20GL%202023%2004)_SV_COR.pdf), s. 7 (hämtad 2025-11-18).

⁵⁰ <https://www.finanstilsynet.dk/finansielle-temaer/forbruger-og-investorinformation/spoergsmaal-and-svar/hjemloeses-og-andre-udsatte-borgeres-adgang-til-en-basal-betalingskonto> (hämtad 2025-11-18).

Information om rättigheter och skyldigheter bör förbättras

Utskottets uppfattning är att konsumenter, däribland nyanlända, i många fall inte är informerade om förutsättningarna för att öppna ett betalkonto, exempelvis hur de behöver kunna legitimera sig och vilka frågor banken behöver ställa. Det kan även förhålla sig så att konsumenten inte är informerad om sina rättigheter enligt betaltjänstlagen, exempelvis att man har rätt att få ett skriftligt beslut från banken och möjlighet att överklaga ett beslut.

Utskottet bedömer att informationsspridning är viktig och bör förbättras, bl.a. till nyanlända i Sverige. Information till målgrupperna bör inbegripa vilka rättigheter man har enligt betaltjänstlagen, vad banken behöver för att uppnå kundkännedom samt hur man går till väga för att få sitt beslut om- eller överprövat. Betalningsrådets deltagare bör verka för att fullständig och korrekt information sprids i de kanaler som finns tillgängliga för att nå målgrupperna.

Överprövningsprocessen skulle gynnas av att bli snabbare

Handläggningstiderna hos ARN, som är omkring 6 månader, bedömer utskottet vara utmanande för både konsumenten och banken. För konsumenten är 6 månader lång tid att vara utan betalkonto. Under perioden, som kan vara längre, finns få möjligheter att göra nödvändiga betalningar. Ifall personen i fråga är i Sverige under en begränsad period, exempelvis för studier eller gästarbete, kan det komma att omfatta hela eller större delen av vistelsetiden.

Vidare kan ARN:s bedömningar baseras på underlag som personen skickat in när ärendet först inleddes hos banken. För banken kan det i ett senare skede vara svårt att uppnå kundkännedom enligt penningtvättsregelverket om uppgifterna som lämnas in är för gamla. Banken kan därmed behöva begära in nya uppdaterade underlag, utöver dem som ARN bedömt. Även om bankerna följer ARN:s beslut, måste riskbedömningen vid den nya prövningen baseras på de uppdaterade underlagen. Det kan leda till att banken behöver fatta beslut som i slutändan skiljer sig från ARN:s beslut på grund av att situationen ändrats under ARN:s handläggningstid. Överprövningsprocessen blir mot bakgrund härav inte fullt tillfredställande.

En snabbare överprövningsprocess skulle gynna både konsumenter och banker i allmänhet. I synnerhet skulle större förutsebarhet uppnås om överklagandeprocessen tidsmässigt skulle matcha underrättelsefristen om två månader vid uppsägning av betalkonto enligt 4 a kap. 9 § tredje stycket betaltjänstlagen. En snabbare överklagandeprocess vid avslag av ansökan om betalkonto skulle även underlätta för personer vars vistelse i Sverige av naturliga skäl är begränsad, exempelvis gästforskare. Fler överklaganden skulle dessutom förbättra praxis hos bankerna. Utskottet har inte analyserat vad som skulle krävas för att snabba upp överklagandeprocessen.

Det behövs möjligheter att betala för personer utan betalkonto

Utskottet antar att det inom överskådlig tid kommer att finnas personer som bankerna blir tvungna att neka ett konto enligt penningtvättsregelverket, och bedömer därmed att det bör finnas bättre möjligheter för personer utan betalkonto att göra nödvändiga betalningar. Möjligheterna bör, enligt utskottet, vara förutsebara och likartade över hela landet. Hur sådana alternativa system skulle utformas har utskottet inte analyserat. Utskottet bedömer att ett första steg skulle vara att kartlägga nuvarande möjligheter för betalningar utan betalkonto och lösningar i andra länder. Detta skulle kunna göras inom ramen för Betalningsrådets arbete.

Appendix 1 – Gällande rätt

Rätt till betalkonto enligt betaltjänstlagen

Enligt lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen) 4 a kap. 1 § första stycket får kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut⁵¹ inte vägra konsumenter som är lagligen bosatta inom EES att öppna ett betalkonto med sådana grundläggande funktioner som anges i 4 a kap. 2 § som banken tillhandahåller andra konsumenter.

Med grundläggande funktioner avses enligt 4 a kap. 2 § betaltjänstlagen följande

1. tjänster som krävs för att öppna, inneha och avsluta ett betalkonto,
2. tjänster som gör det möjligt att sätta in medel på ett betalkonto,
3. tjänster som gör det möjligt att inom EES över disk eller i uttagsautomater ta ut kontanter från ett betalkonto, och
4. utförande av följande betalningstransaktioner inom EES:
 - a) autogirering,
 - b) betalningar genom ett debetkort, inbegripet betalningar online, samt
 - c) betalningar, inbegripet stående överföringar, vid terminaler, över disk och via onlinetjänster.

Exempelvis BankID eller Swish utgör inte grundläggande funktioner enligt betaltjänstlagen.

Bestämmelsen i 4 kap. 1 § betaltjänstlagen genomför delvis artiklarna 1 och 15–17 i betalkontodirektivet⁵². Den s.k. kontraheringsplikten (skyldigheten att ingå avtal) enligt lagen är däremot inte absolut, vilket innebär att det finns undantag från skyldigheten att tillhandahålla betalkonto. I bestämmelsens andra stycke föreskrivs ett undantag som tillåter banker att vägra en konsument att öppna ett sådant betalkonto om det skulle strida mot lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen), eller om det annars finns särskilda skäl mot att tillhandahålla konsumenten ett betalkonto. Exempel på särskilda skäl som talar mot ett tillhandahållande är om konsumenten använt eller kan antas komma att använda ett betalkonto för olagliga ändamål eller om konsumenten tidigare misskött sig gentemot kreditinstitutet.⁵³

Ansökningar om betalkonton med grundläggande funktioner ska behandlas skyndsamt, och ärendet ska avgöras så snart som möjligt och senast inom tio bankdagar från en fullständig ansökan (4 a kap. 3 § första stycket). Om en ansökan om betalkonto avslås, ska konsumenten omedelbart underrättas om beslutet och ges information om var klagomål eller begäran om rättslig prövning kan framföras (4 a kap. 3 § andra stycket). Om möjligt ska skälen för avslaget framgå av underrättelsen, om inte dessa skäl skulle skada den nationella säkerheten, den allmänna ordningen eller strida mot reglerna om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism^{54, 55}.

Förutsättningarna för uppsägning av ett befintligt avtal om betalkonto med grundläggande funktioner anges vidare i 4 a kap. 9 § första stycket. Uppsägning får bl.a. ske om konsumenten avsiktligt använt betalkontot för olagliga ändamål, om felaktiga uppgifter lämnats när betalkontot öppnades och korrekta uppgifter skulle lett till bedömningen att kontot inte hade fått öppnas eller om det i övrigt

⁵¹ Begreppet "banker" används här efter som benämning på kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut.

⁵² 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.

⁵³ Se [prop. 2016/17:129 s. 66](#) och [prop. 2022/23:10 s. 8](#).

⁵⁴ Se 4 kap. 9 § penningtvättslagen om tystnadsplikt. Bestämmelsen anger att en verksamhetsutövare eller den som är verksam hos verksamhetsutövaren inte obehörigen får röja, §, för en kund eller någon utomstående, att en bedömning enligt 4 kap 2 § utförs, har utförts eller kommer att utföras eller att uppgifter har lämnats enligt 4 kap. 3 eller 6.

⁵⁵ Se [prop. 2016/17:129 s. 32](#).

finns särskilda skäl (se punkterna 1, 3 och 4). Även i dessa fall ska banken underrätta konsumenten om var klagomål och begäran om att få uppsägningen rättsligt prövad kan framföras, och om möjligt ska skälen för uppsägningen framgå (4 a kap. 9 § andra stycket). Vid uppsägning med hänvisning till särskilda skäl ska banken underrätta konsumenten minst två månader innan uppsägningen träder i kraft. En uppsägning med grund i punkten 1 eller 3 får ske med omedelbar verkan (4 a kap. 9 § tredje stycket).

Penningtvättslagen

I 3 kap. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) finns bestämmelser som innebär att banker ska utföra åtgärder för kundkännedom inför etablering eller vid upprätthållande av en affärsförbindelse eller vid utförandet av vissa enstaka transaktioner. Identifikationskontroller och inhämtande av information om affärsförbindelsens syfte och art ska bl.a. genomföras (3 kap. 7 och 12 §§ penningtvättslagen). Det innebär att banker ska vidta åtgärder för att uppnå tillräcklig kundkännedom, så att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism i varje kundrelation kan hanteras på en acceptabel nivå. Det riskbaserade synsättet bygger också på att brister avseende en eller flera åtgärder för kundkännedom ska kunna åtgärdas genom att den fortlöpande uppföljningen och övervakningen av affärsrelationen skärps (se prop. 2016/17:173 s. 254). Vid hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen ska särskilt omfattande kontroller göras (3 kap. 16 § penningtvättslagen). Banker får å andra sidan tillämpa förenklade åtgärder för kundkännedom om risken som kan förknippas med kundrelationen bedöms som låg. Då kan förenklade åtgärder för kundkännedom, inbegripet kontroller, bedömningar och utredningar, vara av mer begränsad omfattning och vidtas på annat sätt (3 kap. 15 § penningtvättslagen).

En allmän riskbedömning ska vidare göras av hur bankens produkter och tjänster kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och hur stor risken är för att detta sker. Omfattningen av den allmänna riskbedömningen ska anpassas till bl.a. de risker för penningtvätt som kan antas föreligga (2 kap. 1–2 §§ penningtvättslagen). Risken som kan förknippas med kundrelationen (kundens riskprofil) ska också göras (2 kap. 3 § penningtvättslagen).

Ett avtal om betalkonto med grundläggande funktioner får endast i undantagsfall sägas upp på grunden av särskilda skäl. Endast det faktum att det föreligger *misstanke* om penningtvätt eller finansiering av terrorism bör inte ensamt kunna utgöra grund för uppsägning av ett betalkonto med grundläggande funktioner. Ytterst är det ändå penningtvättsregelverket som sätter ramarna för vilka åtgärder en bank måste vidta i fråga om bestämmelserna om skyldigheten att tillhandahålla betalkonto, samt uppsägning av avtal om betalkonton med stöd av 4 a kap. 9 § betaltjänstlagen. Det är just vid bristande kundkännedom som en bank inte får etablera eller upprätthålla en affärsförbindelse, och det efter att åtgärder för att uppnå tillräcklig sådan vidtagits. Frågan om vad som i det enskilda fallet utgör särskilda skäl är ytterst en fråga för rättstillämpningen (se [prop. 2016/17:129 s. 38 f.](#)).

Penningtvättslagens krav på att uppnå tillräcklig kundkännedom går således före rätten till ett betalkonto med grundläggande funktioner enligt betaltjänstlagen.

Finansinspektionen (FI) har efter bemyndigande i 8 kap. 1 § penningtvättslagen och 18 § förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, meddelat föreskrifter (FFFS 2017:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, som innehåller krav på åtgärder för identifikationskontroll.

Appendix 2 – Företag och föreningar

Utskottet har avgränsat rapporten till rätten till betalkonto för konsumenter. Under arbetet har utskottet emellertid informerats om och vill uppmärksamma följande:

- Skäl till avslag och/eller uppsägningar av betalkonton för företag och föreningar anses ibland vara otydliga och formulären som ska fyllas i för att uppnå kundkännedom bedöms vara svåra att förstå. Vidare har utskottet informerats om att en hög andel kontanta betalningar i förhållande till omsättning uppfattas som ett skäl till avslag eller uppsägning av betalkonto.
- I en rapport från 2025 skriver Swedish Fintech Association att 31 procent av deras medlemsbolag drabbats av "de-risking", vilket enligt föreningens definition innebär att de har haft svårigheter att skapa/behålla en kundrelation med en bank eller hotats med att få sitt konto avslutat. Swedish Fintech Association vill att det ska införas ett lagkrav att banker skriftligen ska rapportera anledningarna till att fintechbolag de-riskas. De vill även ha rätt att överklaga beslutet till FI.⁵⁶
- I Danmark har man infört en lagstadgad rätt till ett grundläggande företagskonto i vissa danska banker.⁵⁷ Danska företag och föreningar har därigenom även rätt att klaga till en oberoende tvistlösningsfunktion, motsvarande konsumenters möjlighet att klaga till ARN i Sverige. Tidigare utredningar i Sverige, senast Betalningsutredningen, har valt att inte föreslå någon generell rätt till betalkonto för företag och föreningar.⁵⁸ Detta med hänvisning till den mer komplexa riskbild som gäller juridiska personer.

⁵⁶ https://www.swefintech.se/files/ugd/302c4a_9e16b55f9bf84eac9258a408ff7c026b.pdf (hämtad 2025-11-27).

⁵⁷ <https://www.finanstilsynet.dk/finansielle-temaer/forbruger-og-investorinformation/spoergsmaal-and-svar/pengeinstitutter> (hämtad 2025-11-27).

⁵⁸ Staten och betalningarna, SOU 2023:16.