



RAPPORT

# Rätten till betalkonto – redovisning av Finansinspektionens tillsyn

---

15 december 2023



Dnr 23-2797

## Innehåll

Sammanfattning .....	3
Bakgrund .....	5
Utgångspunkter och metod .....	5
Påvisade brister i tidigare kartläggning .....	5
Rätt till betalkonto .....	6
Penningtvättsregelverket .....	6
De-risking .....	7
Finansinspektionens tillsyn .....	8
Kartläggning under 2023 .....	8
Andra tillsynsinsatser .....	15
Avslutning .....	18

Finansinspektionen  
Box 7821, 103 97 Stockholm  
Besöksadress Brunnsgatan 3  
Telefon +46 8 408 980 00  
finansinspektionen@fi.se  
www.fi.se

## Sammanfattning

Finansinspektionen (FI) har som svar på ett regeringsuppdrag kartlagt hur bankerna hanterar skyldigheten att erbjuda betalkonton till konsumenter. Den här rapporten redovisar resultatet av kartläggningen. Vi jämför med situationen för tre år sedan, då rapporten *Redovisning av betalkontodirektivets genomförande i Sverige* publicerades.<sup>1</sup>

Antalet konsumenter som får sina betalkonton avslutade har ökat med 30 procent på senare år. Samtidigt fortsätter bankerna att neka konsumenter att öppna konto i samma utsträckning som tidigare. Bankernas vanligaste skäl till att neka och avsluta konton är bristande kundkänedom. Det visar en ny kartläggning som FI har gjort.

Rätten till betalkonto är en viktig samhällsfråga. Bankerna<sup>2</sup> är skyldiga att erbjuda konton till konsumenter. I Sverige har en övervägande majoritet av konsumenterna tillgång till betalkonto. Men den som inte har ett konto, eller får sitt konto uppsagt, får stora problem. Bland annat är det svårt att göra nödvändiga betalningar och ta emot insättningar. Det är därför viktigt att så långt som möjligt undvika att konsumenter står utan tillgång till betaltjänster. Samtidigt är det av yttersta vikt att banker uppfyller sina skyldigheter när det gäller att förhindra att bankens tjänster utnyttjas för penningtvätt eller annan kriminell verksamhet.

Fortfarande nekas alltså konsumenter konton, eller får konton avslutade i stor utsträckning. Problemet verkar dessutom öka i omfattning. Med tanke på konsekvenserna som det innebär för konsumenten behöver bankerna göra mer för att förbättra sin hantering. En sak som bankerna kan göra är att – vid varje ansökan som banken nekar eller varje konto som den överväger att avsluta – pröva om banken kan hantera risken för penningtvätt och finansiering av terrorism genom andra åtgärder. Sådana åtgärder kan till exempel vara att intensivfiera övervakningen av kundens transaktioner eller införa anpassade beloppsgränser. En annan sådan åtgärd kan vara att erbjuda ett betalkonto med ett mer begränsat tjänsteutbud, i stället för att neka kunden betalkonto helt och hållet. Det framkommer av kartläggningen att bankerna redan i dag använder sig av möjligheten att begränsa eller spärra banktjänster i viss mån. FI ser positivt på det och uppmanar bankerna att öka användningen av andra riskreducerande åtgärder.

FI anser att bankerna behöver arbeta målmedvetet med att sänka trösklarna för att kunna få ett konto som åtminstone kan användas för vissa vardagliga behov. Vi

---

<sup>1</sup> [Redovisning av betalkontodirektivets genomförande i Sverige \(fi.se\)](#).

<sup>2</sup> Termen "banker" används i rapporten som benämning på kreditinstitut och filialer till utländska kreditinstitut.

kommer också att se över om myndigheten kan ge ytterligare vägledning i denna fråga.

FI har även genomfört motsvarande kartläggning när det gäller bankernas erbjudande av betalkonto till företag. När det gäller företag finns visserligen ingen generell *rätt* till betalkonto, eftersom lagen inte innehåller någon allmän kontraheringsplikt som motsvarar den som gäller för konsumenter. Samtidigt är även företags tillgång till finansiella tjänster av stor praktisk betydelse. Att nekas betalkonto får ofta konsekvenser för det enskilda företaget som kan vara mycket allvarliga. FI konstaterar att antalet företag som nekas betalkonto är något högre än motsvarande siffra för fysiska personer.

FI kommer framöver prioritera denna fråga både i den löpande tillsynen och genom att verka för ett tydligare regelverk. FI anser att det finns skäl att införa ett lagkrav på banker att pröva riskreducerande åtgärder innan ett konto sägs upp. Det bör även gälla när det vid ansökningstillfället blir aktuellt att neka en konsument betalkonto på grund av förhöjd allmän risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det bör också införas krav på dokumentation av beslut om att vidta sådana alternativa åtgärder. Dessa ståndpunkter har vi också framfört i remissvaret<sup>3</sup> till Betalningsutredningen<sup>4</sup>.

På vissa områden kan vi konstatera att det har skett en positiv utveckling. Vi ser en klar förbättring i bankernas egna möjligheter att följa upp beslut om nekade och avslutade konton. Nästan alla banker har numera tillgång till statistik om betalkonton. Bankernas rutiner för att följa upp beslut har också förbättrats. Det tyder på att bankerna tar frågan om rätt till betalkonto på större allvar än tidigare.

---

<sup>3</sup> [Remissvar: Staten och betalningarna \(SOU 2023:16\) \(fi.se\)](#).

<sup>4</sup> Betalningsutredningens betänkande Staten och betalningarna (SOU 2023:16).

## Bakgrund

Finansinspektionen ska arbeta för att det finansiella systemet präglas av väl fungerande marknader som tillgodoser hushållens och företagens behov av finansiella tjänster, samt ger ett högt skydd för konsumenter.<sup>5</sup> Rätten till betalkonto är en viktig konsumentskyddsfråga. Den som inte har ett konto, eller som blir av med sitt konto, kan få mycket stora problem både på kort och lång sikt. Tillgång till tjänster kopplade till betalkonton har stor betydelse för att vardagen ska fungera, både för konsumenter och företag. Det är därför mycket viktigt att tillgången till konto inte begränsas mer än nödvändigt.

Inför 2023 fick FI i uppdrag av regeringen att redovisa hur vi utövar tillsyn över hur kreditinstitutet uppfyller skyldigheten att tillhandahålla betalkonto med grundläggande funktioner till konsumenter och hur tillsynen har resulterat i ett högt konsumentskydd.<sup>6</sup> Genom denna rapport redovisar vi FI:s arbete med regeringsuppdraget.

## Utgångspunkter och metod

FI har under 2023 gjort en kartläggning där vi har ställt frågor till ett antal banker om tillgång till betalkonto för både konsumenter och företag. Utöver de frågor som ska besvaras enligt regeringsuppdraget har FI breddat frågorna för att få fler perspektiv på problemen med nekade och avslutade konton. Vi har också ställt frågor om rätten till betalkonto i relation till penningtvättsregelverket. Underlaget för denna rapport består av bankernas svar i kartläggningen och information från bland annat Konsumenternas Bank- och finansbyrå.

## Påvisade brister i tidigare kartläggning

I FI:s rapport *Redovisning av betalkontodirektivets genomförande i Sverige* från 2020 lyfte vi frågan om att klagomål indikerade att banker hade nekat kunder att öppna betalkonto på grund av att de saknade personnummer eller svensk id-handling, eller att banken inte godtog pass från EES-området. Bankerna uppgav i dialog med FI att ett nekande på sådana grunder inte hade stöd i deras riktlinjer.

FI drog därför slutsatsen att bankernas rutiner och information om regelverket inte hade nått samtliga medarbetare i bankerna. Enligt FI behövde bankerna följa upp hur deras rutiner tillämpas i organisationerna och medarbetarna behövde utbildas i regelverket om rätten till betalkonto. Vidare underströk vi vikten av att bankernas medarbetare har kunskap om de krav som finns i penningtvättsregelverket och hur dessa förhåller sig till betalkontodirektivet, eftersom många klagomål avsåg konton som hade avslutats med hänvisning till penningtvättsregelverket. I myndighetens

---

<sup>5</sup> 2 § förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

<sup>6</sup> [Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Finansinspektionen](#).

kontakt med bankerna, Konsumenternas Bank- och finansbyrå, Konsumentverket samt med konsumenter som framför klagomål direkt till FI framkom att det finns en motsättning mellan de två regelverken som är problematisk.

Vidare framkom vissa brister i bankernas arbete med att tillämpa reglerna i betalkontodirektivet. En av slutsatserna i rapporten var att det i stor utsträckning saknades statistik hos bankerna om antalet personer som har nekats konto och vad som var orsaken till det. Det saknades även i flera fall en rutin för att rapportera in beslutade avslag till en central funktion i banken. Utifrån de inhämtade uppgifterna kunde FI därför inte bedöma hur många konsumenter som hade nekats att öppna konto, eller om antalet nekade konton ökade eller minskade.

## Rätt till betalkonto

Betalkontodirektivet<sup>7</sup> har införts i svensk rätt genom ändringar i betaltjänstlagen<sup>8</sup>. Reglerna innebär en rätt för alla konsumenter som är lagligen bosatta inom europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) att öppna ett betalkonto med grundläggande funktioner. För att ett konto ska räknas som ett betalkonto med grundläggande funktioner enligt 4 a kap. 2 § betaltjänstlagen, ska det bland annat vara möjligt att sätta in medel, ta ut kontanter över disk eller i uttagsautomater, och utföra vissa typer av betalningstransaktioner inom EES (som autogirering, kortbetalningar och vissa andra betalningar).

Regelverket syftar till att främja finansiell inkludering inom unionen, och därför är bankerna som utgångspunkt skyldiga att erbjuda betalkonton till konsumenter. Skyldigheten att erbjuda betalkonto gäller däremot inte om det skulle strida mot penningtvättslagen<sup>9</sup>.

## Penningtvättsregelverket

Penningtvättsregelverket genomsyras av ett riskbaserat förhållningssätt. För att minska risken att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism ska verksamhetsutövare riskbedöma den egna verksamheten, det vill säga de produkter och tjänster som erbjuds, de distributionskanaler och geografiska riskfaktorer som finns, samt de kunder som nyttjar företagets produkter. Lagen ställer även krav på att verksamhetsutövarna löpande och vid behov ska följa upp pågående affärsförbindelser för att säkerställa att kundkännedomen är aktuell och tillräcklig för att hantera den bedömda risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

---

<sup>7</sup> 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 (betalkontodirektivet).

<sup>8</sup> 4 a kap. lag (2010:751) om betaltjänster.

<sup>9</sup> Lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

## De-risking

De-risking, riskminimering, är ett globalt fenomen som innebär att finansiella företag väljer att avstå från nya kundrelationer eller avsluta befintliga sådana, utifrån generella antaganden om risker förknippade med vissa kundgrupper. Företagen gör det i stället för att identifiera och hantera risken för penningtvätt och finansiering av terrorism genom att riskbedöma varje enskild kund. De-risking är inte förenlig med penningtvättsregelverkets riskbaserade förhållningssätt. Mycket tyder på att förekomsten av de-risking är ett stort problem för de konsumenter och företag som nekas tillgång till grundläggande finansiella tjänster. Dessutom kan de-risking leda till att penningtvättsrisken ökar genom att de finansiella flödena flyttar längre ut i marginalerna av det finansiella systemet där kontrollmiljön kan vara mindre robust än hos bankerna.

# Finansinspektionens tillsyn

## Kartläggning under 2023

### Utvecklade rutiner ger möjlighet till uppföljning

Under 2023 har FI genomfört en kartläggning som gäller åren 2020–2022. Där ingick 24 banker som är verksamma på den svenska marknaden och erbjuder betalkonton till konsumenter och företag. Urvalet av banker är sådant att de tillsammans täcker en stor majoritet av alla privatkunder i Sverige.

Till skillnad från hur situationen såg ut när den förra kartläggningen gjordes finns nu mer omfattande statistik över avslutade konton och nekade kontoansökningar. Flera banker har utvecklat sina processer och infört systemstöd, vilket har gett dem möjlighet att ta fram relevant statistik. Det gäller framför allt sedan slutet av 2022, då i stort sett samtliga banker i FI:s kartläggning angav att de kan ta fram dessa uppgifter. För åren 2020 och 2021 saknas statistik från några av bankerna och ytterligare ett antal banker har endast angett uppskattningar av antalet nekade konton. Det faktum att merparten av bankerna har möjlighet att ta fram relevant statistik från slutet av 2022 skapar dock goda förutsättningar för framtida uppföljning.

### Bristande kundkännedom vanligaste skälet till nekat konto

Eftersom det saknas statistik från flera banker från de två första åren i kartläggningen är det svårt att bedöma det exakta antalet konton som nekats. Baserat på bankernas svar uppskattar FI att det totalt rör sig om några tusen kontoansökningar från konsumenter som nekats per år och att antalet låg på en relativt konstant nivå under åren 2020–2022. Även om det till antalet kan tyckas vara relativt få som nekats konto varje år är konsekvensen för varje enskild person ofta stor, eftersom avsaknaden av betalkonto leder till svårigheter att kunna utföra vardagliga uppgifter.

FI bad bankerna redogöra för de vanligaste orsakerna till nekat betalkonto. Den överlägset vanligaste orsaken är bristande kundkännedom, vilket tas upp av samtliga banker i kartläggningen. Bristande kundkännedom kan enligt bankerna handla om svårigheter att verifiera kundens identitet, exempelvis på grund av att kunden saknar godkänd id-handling, eller att kunden har lämnat ofullständiga uppgifter som inte har kompletterats trots påminnelser.

Utöver bristande kundkännedom nämner fem banker även tidigare misskötsamhet som en orsak till nekat betalkonto, alltså att kunden tidigare har agerat på ett sätt som strider mot bankens villkor. Flera banker tar även upp nekande på grund av misstänkt penningtvätt. En bank anger att den tidigare nekade kunder med



betalningsanmärkning per automatik, något som strider mot lagens förarbeten där det framgår att betalningsanmärkning inte är ett skäl att neka konto. Banken säger att den har gjort en översyn och tagit bort den typen av automatiska avslag. Kunder med betalningsanmärkningar kan nu i stället erbjudas ett konto med mer begränsade tjänster.

Flera banker i FI:s kartläggning lyfter att det inte går att göra kontroller mot svenska register när kunder saknar svenskt personnummer. Det försvårar kundkännedomsprocessen och medför längre handläggningstider. Cirka en tredjedel av de tillfrågade bankerna uppger att avsaknaden av en svensk id-handling medför större svårigheter med att fastställa identiteten på kunden eftersom det då är svårare att verifiera utländska handlingar samt att processen är mer omfattande, exempelvis genom att kunden besöker bankkontor eller att handläggningen sker manuellt.

FI har även fått information från Konsumenternas Bank- och finansbyrå, som menar att bankernas krav på kundkännedom i vissa fall är onödigt långtgående. Exempelvis uppger konsumenter som är uppdragstagare, medföljande eller som av andra skäl inte har en anställning, att det uppstår problem när de inte kan uppvisa ett anställningsintyg eller redovisa att de har en inkomst. Också svenska arbetsgivare kommer med samma klagomål och uppger att nyanställda från andra länder, som har rekryterats av svenska universitet och it-bolag på grund av deras speciella kompetens, har svårt att få betalkonto. Konsumenternas Bank- och finansbyrå bedömer att det, i en del av dessa fall, inte borde vara svårt att förstå behovet av ett betalkonto, nämligen att kunna utföra vardagliga ärenden i Sverige. Likväl får konsumenterna beskedet att banken inte förstår syftet med att öppna konto.

Konsumenternas Bank- och finansbyrå påtalar problemen med att banker uppges ha krävt svensk id-handling fast konsumenten har ett EES-pass. Likaså har personer med svenskt personnummer och EES-pass nekats att öppna konton och ombetts återkomma med en svensk id-handling. Enligt bankerna ska det inte vara ett hinder att inte ha ett personnummer för att kunna öppna ett konto. Trots det kommer det in klagomål där bankpersonal uppges ha krävt personnummer, ibland i kombination med en svensk id-handling.

Problemen som utländska personer upplever, och som Konsumenternas Bank- och finansbyrå beskriver, har också uppmärksammats av Universitets- och Högskolerådet (UHR)<sup>10</sup>. Under våren 2023 skickade UHR en enkät<sup>11</sup> till 37

---

<sup>10</sup> UHR är en statlig myndighet med ett brett uppdrag inom utbildningsområdet som bland annat arbetar för att underlätta för personer med examen från ett annat land att söka arbete eller studera i Sverige.

<sup>11</sup> [Internationella studenter nekats ofta svenskt bankkonto – Universitets- och högskolerådet \(UHR\)](#).

svenska lärosäten för att ta reda på mer om de svårigheter som kan finnas för internationella studenter, forskare och lärare att öppna betalkonto i svenska banker. Sammanfattningsvis framkom det att väldigt många lärosäten har upplevt att internationella studenter och personal har haft stora utmaningar med att öppna bankkonto under det senaste året.

## Uppsagda konton ökar i omfattning

När det gäller antalet betalkonton som avslutas på bankens initiativ visar FI:s kartläggning på en ökande trend där antalet konton som avslutas årligen har stigit. Antal avslutade konton fördelas enligt följande (siffrorna är ungefärliga):

2020: 45 000 konton  
2021: 54 000 konton  
2022: 60 000 konton.

Antalet konton som har avslutats på bankens initiativ steg alltså med cirka 30 procent mellan 2020 och 2022. De siffror som anges ovan avser samtliga betalkonton som har avslutats på bankens initiativ. Därför ingår även konton som har avslutats efter att kunden hade varit inaktiv under längre tid.

Bankerna uppger att de vanligaste anledningarna till att konton sägs upp är problem med att uppnå fullgod kundkänedom, inklusive problem att styrka kundens identitet. Det handlar ofta om att kunderna inte svarar på bankernas frågor i den periodiska uppföljningen av kundkänedom, eller att kundernas svar är bristfälliga. I stort sett samtliga banker i FI:s kartläggning nämner dessa orsaker. Utöver bristande kundkänedom uppger fem banker misstanke om bedrägeri eller penningtvätt. En annan vanlig orsak till avslut är att kunden har varit inaktiv under längre tid.

Ett ökat antal avslutade konton stämmer överens med de klagomål som kommer in till Konsumenternas Bank- och finansbyrå, som även tycker sig ha observerat att bankernas rutiner har blivit striktare. Konsumenter som av olika skäl har ovanliga transaktionsmönster eller gör transaktioner som bedöms innebära en högre risk verkar få sina betalkonton uppsagda i större utsträckning än tidigare. Några exempel är frekventa insättningar och uttag av kontanter, handel med kryptovalutor och betalningar till spelbolag. Många konsumenter klagar också på att det är svårt att föra en konstruktiv dialog med banken vid uppsägningsärenden.

I stället för att avsluta en kunds konto kan bankerna använda alternativa åtgärder, som att begränsa tillgången till vissa tjänster. Hälften av bankerna i FI:s kartläggning anger att man inledningsvis kontaktar kunden och ber om kompletterande uppgifter för att uppnå en tillräcklig nivå av kundkänedom. Knappt hälften av bankerna uppger att de som riskreducerande åtgärd har möjlighet att begränsa eller spärra vissa banktjänster, som exempelvis Swish. Flera banker lyfter bland annat fram möjligheten att spärra kundens utlandsbetalningar eller

konton. Ett fåtal banker anger även att de intensifierar transaktionsövervakningen av kunden.

## Få ansöker om omprövning men många får beslut ändrade

Det är få konsumenter som ansöker om omprövning hos banken när de har fått avslag på en kontoansökan eller fått ett befintligt konto uppsagt. Totalt handlar det om mellan 500 och drygt 2000 omprövningar per år under den aktuella tidsperioden. Eftersom FI saknar fullständig statistik från bankerna om antalet personer som nekas konto går det inte att räkna ut exakt hur stor andel som begär omprövning, men baserat på de siffror som har rapporterats in bedömer FI att det rör sig om några få procent per år under perioden 2020–2022.

Det kan noteras att bankerna efter omprövning ändrar sina beslut om att avsluta eller neka konto i drygt 20 procent av fallen, i genomsnitt över de tre åren. Denna siffra varierar dock kraftigt mellan bankerna, och statistik saknas även från vissa banker, inklusive en större bank. Att andelen beslut som ändras är så stor skulle kunna innebära att bankerna inte fullt ut lyckats införa rutinerna i hela organisationen. Det här problemet identifierades även vid den tidigare kartläggningen från 2020. Den stora andelen ändrade beslut skulle till viss del kunna förklaras av att kunder som i ett tidigare skede har lämnat ofullständiga uppgifter till banken kompletterar sina svar vid omprövning.

De klagomål som kommer in till Konsumenternas Bank- och finansbyrå visar att många konsumenter har problem att få beslut från banken som går att ompröva. Konsumenter ombeds ofta komplettera sina ansökningar, vilket innebär att en ansökan inte anses vara upprättad. Därmed får konsumenten inget avslag, och inte heller någon information om var de kan lämna klagomål. I praktiken får konsumenten därmed svårt att lämna in en ansökan och kan inte, inom ramen för en upprättad ansökan, ifrågasätta om efterfrågade kompletteringar är relevanta eller inte. De här problemen lyftes vid den förra kartläggningen och klagomålen till Konsumenternas Bank- och finansbyrå tyder på att problemet kvarstår.

## Svårigheter i balansen mellan regelverken

I FI:s förra kartläggning framkom det att bankerna upplevde problem med att tillämpa reglerna om rätten till betalkonto i förhållande till penningtvättsregelverket. Mot bakgrund av det, ställde vi i årets kartläggning frågan om vilka svårigheter som är de främsta som bankerna har identifierat när det gäller tillgång till betalkonton för konsumenter i relation till penningtvättsregelverket.

Ungefär hälften av bankerna lyfte fram att de upplever att regelverken krockar och att det finns en särskild svårighet i att balansera den så kallade

kontraheringsplikten<sup>12</sup> mot penningtvättsregelverket. Bankerna är skyldiga att tillhandahålla betalkonton och verka för finansiell inkludering, samtidigt som de är skyldiga att inte medverka till penningtvätt. Ett par banker nämner särskilt svårigheter med att uppnå fullgod kundkännedom om kunder som är svåra att identifiera. De upplever att kontraheringsplikten gör det svårt att dra gränsen för när banken har försökt tillräckligt.

Några större banker tar upp bristen på vägledning som något som försvårar deras arbete. Ett par banker nämner också svårigheter med de regelverk som medför att banker inte kan utbyta information med varandra.

### Tillgång till konto för företag

Det är mer komplext för en bank att ta in ett företag som kund än att ta in en privatkund. Riskerna är både fler och större. Företagens verksamhet och deras ägar- och kontrollstruktur är typiskt sett svårare för banken att få information om än om en privatpersons förhållanden. Det finns en risk att företag används som brottsverktyg och det är vanligt att företag används i mer komplexa och systematiska penningtvättsupplägg. FI förstår därför att bankerna måste göra andra avvägningar när det gäller företagskunder än när det gäller privatkunder.

När det gäller företag finns det ingen generell *rätt* till betalkonto, eftersom lagen inte innehåller någon allmän kontraheringsplikt som motsvarar den som gäller för konsumenter. Samtidigt är även företags tillgång till finansiella tjänster av stor praktisk betydelse, och de-risking av företagskunder får ofta konsekvenser för det enskilda företaget som kan vara mycket allvarliga. Detta kan även påverka Sveriges attraktionskraft för utländska investeringar. För att öka förståelsen för hur vanligt det är att företag får konton uppsagda eller blir nekade att öppna konto, innehåller kartläggningen därför frågor om företags *tillgång* till betalkonton.

FI får signaler om att både små och stora företag drabbas av att få sina konton uppsagda eller att de inte får öppna konto i svenska banker. Utifrån detta går det inte att dra några slutsatser om vad som är orsaken till att konto nekas i det enskilda fallet. Däremot anger bland annat Europeiska bankmyndigheten (EBA) att de-risking av företagskunder förekommer och är ett problem som sträcker sig bortom den enskilda kunden som drabbas. Det kan leda till att den övergripande penningtvättsrisken snarare ökar än minskar.<sup>13</sup> När bankerna tillämpar penningtvättsregelverket måste de därför alltid sträva efter att identifiera och hantera risken för penningtvätt och finansiering av terrorism genom att göra riskbedömningar av varje enskild kund.

---

<sup>12</sup> Bankens skyldighet att erbjuda betalkonto med grundläggande funktioner till konsumenter (4 a kap. 1 § betaltjänstlagen).

<sup>13</sup> EBA/Op/2022/01 (Opinion of the European Banking Authority on 'de-risking').

Nästan alla banker som har tillfrågats i kartläggningen har företagskunder. De viktigaste parametrarna som bankerna anger för att kunna bevilja konto till ett företag är att de ska förstå affärsupplägget och varför företaget vill bli kund i banken. Andra viktiga parametrar för att kunna bevilja konto är kundkännedom om företagets företrädare och verkliga huvudman, geografisk anknytning samt om det aktuella företaget har en verksamhet som tillhör den målgrupp som banken riktar sig till. När det gäller ansökningar från företag med utländskt säte och betaltjänstleverantörer uppger de flesta banker att de tillämpar en utökad kontroll av exempelvis kundkännedom. I vissa fall hanteras ansökningen även av en central enhet i banken.

I absoluta tal är det något fler företag än privatpersoner som nekas konto. Däremot kommer det betydligt färre ansökningar från företag, vilket innebär att andelen som får avslag är högre. Statistik saknas dock helt eller delvis från ett antal banker, varav flera större banker. Det framgår att den vanligaste orsaken till nekat konto för företagskunder är bristande kundkännedom. Exempel på bristande kundkännedom kan vara att banken inte förstår verksamheten eller inte har tillräcklig information om den verkliga huvudmannen. En annan vanlig orsak är att företaget inte tillhör bankens målgrupp.

Precis som med konsumenter är de skäl som bankerna anger för att neka ett företag konto i stor utsträckning kopplade till bankernas tillämpning av penningtvättsregelverket. Att en större andel företag än privatpersoner får avslag kan delvis ha sin förklaring i de förhöjda risker som företag som kundkategori kan medföra. Även avsaknaden av kontraheringsplikt, motsvarande den som finns för privatpersoner, kan spela in. FI frågade även specifikt om betaltjänstleverantörer, där lagen innehåller en kontraheringsplikt även för företag.<sup>14</sup> Antalet ansökningar från betaltjänstleverantörer är mycket få, men de allra flesta beviljas konton. Bankerna avslår bara enstaka ansökningar från betaltjänstleverantörer.

Antalet företagskonton som avslutas på bankens initiativ höll sig i stort sett på samma nivå mellan 2020 och 2022. Det var dock stora variationer mellan bankerna, där i synnerhet en större bank stod för en stor del av alla konton som avslutades. Den vanligaste orsaken till att ett konto avslutas är bristande kundkännedom, vilket en stor del av bankerna uppger. Utöver det anges misstänkt penningtvätt eller bedrägerier som vanliga anledningar.

FI har också frågat om sambandet mellan uppsägning av ett företagskonto och det privata kontot för företagets företrädare. Av de svar som bankerna har gett kan vi konstatera att de gör individuella bedömningar i dessa fall och att beslutet beror på den samlade bilden av orsaken till avslut, risk och samband mellan engagemangen.

---

<sup>14</sup> 7 kap. 5 § lagen (2010:751) om betaltjänster.

Det innebär att det kan hända att en företagare får sitt privata konto uppsagt om företagets konto sägs upp.

FI har frågat vilka de främsta svårigheterna är, som bankerna har identifierat, när det gäller tillgång till betalkonton för företag i relation till penningtvättsregelverket. Av de banker som har besvarat frågan uppger färre än hälften att det är svårt att uppnå fullgod kundkännedom om företagskunder. Ett par banker lyfter särskilt komplexiteten i att fastställa vem som är verklig huvudman i ett bolag. Även svårigheter med att förstå företagskundens verksamhet och kundernas förväntade transaktionsmönster lyfts fram av flera banker.

## Penningtvättsrisker

Drivkrafterna bakom de-risking kan variera och delvis överlappa varandra. Det framgår däremot av rapporter från såväl EBA som det mellanstatliga organet för bekämpning av penningtvätt och terrorfinansiering (Financial Action Task Force, FATF), att en framträdande drivkraft för denna utveckling går att koppla till finansiella företags strävan efter att undvika brister när det gäller att följa penningtvättsregelverket.

Förutom att det är ett stort problem för de konsumenter och företagskunder som utestängs från det finansiella systemet, så utgör de-risking en penningtvättsrisk både nationellt och internationellt. Under 2022 publicerade EBA *Opinion of the European Banking Authority on 'de-risking'*<sup>15</sup>, där man redogjorde för myndighetens bild av omfattningen av och drivkrafterna bakom de-risking. Rapporten visade bland annat att de-risking försvårar inte bara finansiell inkludering, utan även bekämpningen av finansiell brottslighet. EBA har därför utfärdat riktlinjer<sup>16</sup> som ger en mer detaljerad vägledning om de interna riktlinjer, rutiner och kontroller som banker bör ha på plats för att motverka och effektivt hantera risker för penningtvätt och finansiering av terrorism. En viktig del av EBA:s riktlinjer tar sikte på åtgärder för att tillhandahålla ett grundläggande betalkonto, som ett komplement till myndighetens övriga penningtvättsriktlinjer.<sup>17</sup>

Det finns skäl att anta att kunder som har nekats att öppna konto eller fått sitt konto avslutat till slut väljer att vända sig till andra finansiella aktörer, där kunskapen och kontrollmekanismerna kan vara mindre robusta och där både insyn och spårbarhet i

---

<sup>15</sup> EBA/Op/2022/01 (Opinion of the European Banking Authority on 'de-risking').

<sup>16</sup> 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).

<sup>17</sup> 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).

transaktionerna är begränsad. Även om risken för den enskilda banken kan minska genom att neka en kund konto så kan en sådan utveckling öka den övergripande risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. Därmed försvåras möjligheten för myndigheter och andra aktörer att övervaka transaktioner, något som ytterst gör det svårare att bekämpa finansiell brottslighet.

För att få en bättre överblick över vart behållningen på kontot tar vägen när en bank avslutar en kundrelation har FI ställt frågor till bankerna om detta.<sup>18</sup> Av svaren framgår att en fjärdedel av bankerna har betalat ut medel kontant, men det är ovanligt och tillämpas främst vid låga belopp. Hälften av de tillfrågade bankerna anger att utbetalningen kan göras med en utbetalningsavi. I princip samtliga banker uppger att medel på avslutade konton kan skickas till ett konto i en annan bank. En majoritet av bankerna svarar att medlen huvudsakligen skickas till andra svenska banker. Ett fåtal banker uppger att de i vissa fall skickar medel till konton i utländska banker.

Vi ser positivt på att bankerna känner till hur medlen utbetalas efter att ett konto har avslutats. Det är viktigt att vara medveten om de risker som kan uppstå när medel på ett avslutat konto lämnar banken, i synnerhet när medel betalas ut på ett sätt som gör det svårt att spåra transaktionen.

## Andra tillsynsinsatser

### Rundabordssamtal med branschen

Som en del av FI:s tillsyn över bankernas hantering av rätten till betalkonto för konsumenter bjöd vi in företrädare för ett antal större banker och branschorganisationer till ett rundabordssamtal i maj 2022. Mot bakgrund av en ökande mängd klagomål framhöll FI att bankerna behöver prioritera frågan eftersom följderna för de individer som nekas betalkonto blir mycket stora. Bankerna delade vår syn på frågan. Under mötet konstaterade FI att avsaknaden av statistik på området är problematisk. Vi uppmanade därför bankerna att börja föra statistik i syfte att skapa en tydligare bild av problemet och hitta lösningar.

Mötesdeltagarna diskuterade även utmaningarna med bankernas skyldighet att balansera penningtvättsregelverket och bestämmelserna i betalkontodirektivet. Bankerna lyfte det faktum att de båda regelverken har olika skyddsintressen, och att frågan tas på allvar i det interna arbetet. FI framhöll att penningtvättsregelverket är ett riskbaserat regelverk som inte kan användas för en generell riskreducering. Flexibiliteten i regelverket gör det möjligt att hantera risk på andra sätt än genom att utestänga kundgrupper. FI klargjorde att myndigheten har höga förväntningar på att bankerna intar ett lösningsorienterat förhållningssätt i frågan och undviker att

---

<sup>18</sup> Frågan om vart finansiella flöden tar vägen efter avslut avser både konsument- och företagskunder.



utestänga konsumenter från betalmarknaden samtidigt som de följer penningtvättsregelverket, även om det kan komma att innebära mer kostsamma sÄrlösningar.

## Asylsökande flyktingars tillgång till finansiella tjänster

Till följd av den ryska invasionen av Ukraina i februari 2022 flydde många ukrainska medborgare till Sverige. Konsumenternas Bank- och finansbyrå uppger att de initialt inte upplevde någon ökning av antalet klagomål, men att det under senare delen av 2022 kom in fler klagomål från konsumenter som hade flytt till Sverige och som fått problem med att få betalkonto.

För att underlätta för bankerna, och som en del i arbetet för finansiell inkludering, publicerade FI i december 2022 ett rättsligt ställningstagande om asylsökande flyktingars tillgång till finansiella tjänster.<sup>19</sup> I ställningstagandet anges att banker under vissa förutsättningar kan erbjuda asylsökande flyktingar som saknar identitetshandlingar ett mer begränsat utbud av tjänster än vad som annars följer av bestämmelserna i betaltjänstlagen. Bankerna kan erbjuda ett begränsat utbud det krävs för att de ska kunna hantera den risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kundrelationen innebär.

## Kommunikativ tillsyn

En viktig del i tillsynen är att kommunicera externt hur FI ser på regeltillämpning, vilka iakttagelser vi har gjort i tillsynen och vilka förväntningar vi har på marknaden. FI publicerar varje år en konsumentskyddsrapport där vi lyfter särskilt viktiga konsumentskyddsfrågor.<sup>20</sup> I konsumentskyddsrapporterna har vi sedan 2020 lyft fram betydelsen av att bankerna följer reglerna om rätt till betalkonto och de problem som finansiellt utanförskap kan innebära. Vi tar också upp de olika konkreta problem som vi har fått kännedom om, bland annat genom klagomål, ärenden i Allmänna reklamationsnämnden och dialog med branschen. FI har också en löpande dialog med olika banker, samt möten med andra aktörer och organisationer för att förstå omfattningen av problemet med finansiellt utanförskap.

## Nya bestämmelser om rapportering

För att stärka konsumentskyddet och för att kunna följa utvecklingen över tid behövs statistiska uppgifter om betalkonton. Av den anledningen planerar FI att införa nya bestämmelser om rapportering i Finansinspektionens föreskrifter (FFFS 2018:4) om verksamhet för betaltjänstleverantörer. Föreskrifterna planeras träda i kraft den 1 juli 2024. De avses bland annat innehålla en skyldighet för betaltjänstleverantörerna att lämna vissa statistiska uppgifter om betalkonton, såsom ansökningar om att öppna ett betalkonto som fått avslag, ansökningar om byte av

<sup>19</sup> [2022:1 Asylsökandes tillgång till finansiella tjänster – Finansinspektionen.](#)

<sup>20</sup> [Konsumentskyddsrapporter – Finansinspektionen.](#)



betalkonton och om sådana konton som har avslutats. Genom att samla in statistik på detta område får FI möjlighet att närmare analysera utvecklingen och orsakerna till att konsumenter nekats att öppna ett betalkonto, eller får ett betalkonto avslutat. Vi bedömer att sådan statistik kommer att ha positiva effekter för konsumentskyddet eftersom FI får den information som krävs för att vidta tillsynsåtgärder när det behövs.

## Avslutning

FI har gjort ett antal tillsynsinsatser för att stärka rätten till betalkonto. Vi redogör närmare för det i avsnittet om Finansinspektionens tillsyn. Nedan följer en kort summering av vad tillsynen har gett för effekter och vad FI avser att göra framöver.

FI har i dialog med branschen och i vår konsumentskyddsrapport betonat vikten av att bankerna tar sitt ansvar i hanteringen av rätten till betalkonto. I den tidigare kartläggningen identifierade vi vissa brister, till exempel att bankerna inte har följt sina rutiner fullt ut och att det saknas statistik. Här ser vi nu vissa förbättringar. Vårt rättsliga ställningstagande om asylsökande flyktingars rätt till finansiella tjänster bedöms också ha bidragit positivt till finansiell inkludering.

FI:s nya kartläggning ger sammantaget en bra bild av både nuläget och de senaste årens utveckling. Kartläggningen har också bidragit till att vi ser behov av att fortsätta och utveckla vår tillsyn på området.

Även om en viss positiv utveckling har skett, behövs fortfarande ett förstärkt skydd för konsumenter. FI ser därför positivt på att Betalningsutredningen i sitt betänkande har föreslagit flera åtgärder med anknytning till rätten till betalkonto. FI stödjer förslagen om att införa ett nytt lagkrav på banker att pröva alternativa åtgärder för att hantera risker för penningtvätt och finansiering av terrorism, och på dokumentation av beslut om att vidta sådana alternativa åtgärder. FI menar också att det bör införas motsvarande krav på prövning av alternativa åtgärder, när frågan om att neka en konsument betalkonto på grund av förhöjd risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism aktualiseras vid ansökningstillfället. Obligatorisk prövning skulle innebära ett starkare konsumentskydd, och kravet på dokumentation är nödvändigt för att FI i efterhand ska kunna kontrollera att banken uppfyller kravet på obligatorisk prövning.

FI kommer att fortsätta arbeta för att förbättra tillgången till betalkonto. Det gör vi bland annat i den löpande tillsynen. De framsteg som har skett hittills gör det möjligt för bankerna att på ett bättre sätt kunna följa utvecklingen på den egna banken. De föreskrifter som FI ska införa, med nytt rapporteringskrav på betaltjänstleverantörer som erbjuder betalkonto till konsumenter, ger oss större möjligheter att följa utvecklingen och analysera trender. Det kommer också finnas förutsättningar för FI att arbeta med riktad tillsyn på ett helt nytt sätt, baserat på den data som samlas in. Om Betalningsutredningens förslag genomförs – helst med de tillägg som FI har föreslagit – kommer det att finnas bättre verktyg för FI att använda i vår tillsyn av hur bankerna följer reglerna om rätt till betalkonto.

FI kommer också under 2024 se över behovet av ytterligare vägledning från myndigheten i hur reglerna om rätt till betalkonto och penningtvättsregelverket kan tillämpas.