Finansdepartementet
Finansmarknadsavdelningen
Fi2026/02150

Tillämpningsområdet för vissa unionsrättsliga bestämmelser på finansmarknadsområdet

November 2026

Sammanfattning

I promemorian föreslås en ändring i lagen om betaltjänster. Ändringen förtydligar att vissa bestämmelser i unionsrätten inte ska tillämpas på uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade.

Lagändringen föreslås träda i kraft den 1 april 2027.

Innehåll

Sammanfattning 2

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster 4

2 Ärendet 5

3 Det privata betalningssystemet 5

4 Tillämpningsområdet för vissa unionsrättsliga bestämmelser förtydligas 8

5 Ikraftträdande 9

6 Konsekvensanalys 9

7 Författningskommentar 10

Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:751) om betaltjänster 10

1 Förslag till lag om ändring i lagen (2010:751) om betaltjänster

Härigenom föreskrivs att det i lagen (2010:751) om betaltjänster ska införas en ny paragraf, 1 kap. 8 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
	1 kap.
	8 a § *Följande bestämmelser ska inte tillämpas på uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585):* *1. bestämmelsen i 4 kap. 8 § första stycket 1, eller* *2. bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1113.*

Denna lag träder i kraft den 1 april 2027.

2 Ärendet

Försvarsmakten har den 16 oktober 2026 gjort en framställan om att regeringen skyndsamt ska föreslå lagstiftning eller vidta andra åtgärder för att säkerställa att myndigheter inom totalförsvaret har förutsättningar för att genomföra betalningar på ett sätt som är förenligt med myndigheternas skyldigheter enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585) (Fi2026/02025).

I promemorian behandlas Försvarsmaktens framställan.

3 Det privata betalningssystemet

Statens betalningsmodell

Inom ramen för statens betalningsmodell sker överföringar av medel från statliga myndigheter (här kallade betalare) till olika betalningsmottagare genom att en myndighet avropar betaltjänster enligt antingen ett ramavtal med en bank som staten (genom Riksgäldskontoret) har ingått eller, om det finns särskilda skäl, ett enskilt avtal med en bank som en myndighet har ingått (7 § förordningen [2017:170] om statliga myndigheters betalningar och medelsförvaltning). Det innebär att överföringar av medel mellan betalare och betalningsmottagare sker i det privata betalningssystemet. En överföring av medel mellan två banker – betalarens bank och mottagarens bank – förmedlas av ett clearingbolag.

En överföring av medel förutsätter som utgångspunkt att betalarens bank, betalningsmottagarens bank och clearingbolaget har tillgång till vissa grundläggande uppgifter om betalaren och betalningsmottagaren. Samtidigt är banker och clearingbolag grindvakter i det finansiella systemet och ska motverka att deras verksamheter – bankrörelse respektive clearing och avveckling av betalningar – missbrukas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Det innebär att det i lagstiftningen på finansmarknadsområdet – framför allt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism – ställs krav på att banker känner sina kunder och övervakar sina kunders transaktioner samt samarbetar och utbyter information om sina kunder med varandra och med brottsbekämpande myndigheter. På clearingbolag ställs krav på att de övervakar bankernas transaktioner och samarbetar och utbyter information med banker och brottsbekämpande myndigheter.

TFR-förordningen och betaltjänstdirektivet

Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1113 av den 31 maj 2023 om uppgifter som ska åtfölja överföringar av medel och vissa kryptotillgångar och ändring av direktiv (EU) 2015/849, här kallad TFR-förordningen, syftar till att förebygga, upptäcka och utreda penningtvätt och finansiering av terrorism.

TFR-förordningen ställer krav på att en överföring av medel åtföljs av uppgifter om betalarens namn, adress, personnummer och kontonummer samt om betalningsmottagarens namn och kontonummer (artiklarna 1

och 4). Om bankerna och clearingbolaget hör hemma inom EU är det tillräckligt att överföringarna åtföljs av uppgifter om betalarens och betalningsmottagarens kontonummer (artikel 5).

På begäran av betalningsmottagarens bank eller clearingbolaget ska betalarens bank emellertid inom tre arbetsdagar lämna uppgifter om betalarens och betalningsmottagarens namn (artikel 5).

På betalarens bank, betalningsmottagarens bank och clearingbolaget ställs krav som syftar till att motverka att verksamheten missbrukas för penningtvätt eller finansiering av terrorism (artiklarna 7–13).

TFR-förordningen gäller överföringar mellan konton i banker via clearingbolag, också om betalaren är en statlig myndighet (jfr artikel 2.4 andra stycket b). Det får ses i ljuset av att också sådana överföringar kan utgöra ett led i penningtvätt, t.ex. överföringar som har sin grund i korruptionsbrott. Eftersom statliga myndigheters betalningar inom ramen för statens betalningsmodell sker i det privata betalningssystemet, omfattas överföringarna av TFR-förordningen.

TFR-förordningen ställer inte krav på att de uppgifter som ska åtfölja en överföring av medel delas med betalaren eller betalningsmottagarna. Förordningen handlar i stället om vilka uppgifter som betalarens bank ska dela med betalningsmottagarens bank och clearingbolaget.

Vilka uppgifter som banker behöver dela med sina kunder – t.ex. betalningsmottagarens bank med betalningsmottagaren – regleras i stället i konsumentskyddande lagstiftning såsom lagen (2010:751) om betaltjänster. Enligt 4 kap. 8 § första stycket 1 lagen om betaltjänster – som genomför artikel 49 i Europaparlamentets och rådets direktiv av den 25 november 2015 om betaltjänster på den inre marknaden, om ändring av direktiven 2002/65/EG, 2009/110/EG och 2013/36/EU samt förordning (EU) nr 1093/2010 och om upphävande av direktiv 2007/64/EG, här kallat betaltjänstdirektivet – ska betalningsmottagarens bank så snart som möjligt efter det att betalningstransaktionen har genomförts tillhandahålla betalningsmottagaren uppgifter som gör det möjligt för mottagaren att identifiera transaktionen. När det är lämpligt ska uppgift om betalaren samt information som har bifogats transaktionen tillhandahållas. Vid tillämpning av TFR-förordningen innebär det att åtminstone betalarens och betalningsmottagarnas kontonummer ska tillhandahållas.

I vilken utsträckning som uppgifter som delas i det privata betalningssystemet kommer betalningsmottagarens partner till godo är i första hand en följd av utformningen av det civilrättsliga avtalet mellan banken och kontoinnehavarna om ett gemensamt konto.

Säkerhetsskyddslagen och försvarssekretess

Säkerhetsskyddslagen gäller för den som till någon del bedriver säkerhetskänslig verksamhet. Med säkerhetskänslig verksamhet avses verksamhet som är av betydelse för Sveriges säkerhet eller som omfattas av ett för Sverige förpliktande internationellt åtagande om säkerhetsskydd. Verksamhetsutövare som bedriver säkerhetskänslig verksamhet är skyldiga att utreda behovet av säkerhetsskydd i en säkerhetsskyddsanalys. Med utgångspunkt i analysen ska verksamhetsutövaren planera och vidta de säkerhetsskyddsåtgärder som behövs med hänsyn till verksamhetens art och omfattning, förekomst av säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter och

övriga omständigheter. Verksamhetsutövaren ska även kontrollera säkerhetsskyddet i den egna verksamheten, anmäla och rapportera sådant som är av vikt för säkerhetsskyddet och i övrigt vidta de åtgärder som krävs. Så långt det är möjligt ska säkerhetsskyddsåtgärderna utformas så att de inte medför någon skada eller annan olägenhet för andra allmänna eller enskilda intressen (2 kap. 1 §).

Det finns tre olika typer av säkerhetsskyddsåtgärder: informationssäkerhet, fysisk säkerhet och personalsäkerhet (2 kap. 2–4 §§). När det gäller verksamhetsutövarnas skyldigheter i fråga om informationssäkerhet handlar det t.ex. om att förebygga att säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter obehörigen röjs (2 kap. 2 §).

Med säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter avses uppgifter som rör säkerhetskänslig verksamhet och som därför omfattas av sekretess enligt offentlighets- och sekretesslagen (2004:400) eller som skulle ha omfattats av sekretess enligt den lagen, om den hade varit tillämplig (1 kap. 2 §). Säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter delas in i fyra säkerhetsskyddsklasser utifrån den skada som ett röjande av uppgiften kan medföra för Sveriges säkerhet (2 kap. 5 §).

En verksamhetsutövare som avser att genomföra en upphandling, ingå ett avtal eller inleda en samverkan eller ett samarbete med en annan aktör ska ingå ett säkerhetsskyddsavtal med aktören, om aktören genom förfarandet kan få tillgång till säkerhetsskyddsklassificerade uppgifter i säkerhetsskyddsklassen konfidentiell eller högre eller annan säkerhetskänslig verksamhet av motsvarande betydelse för Sveriges säkerhet. Ett säkerhetsskyddsavtal ska ingås innan motparten kan få tillgång till den säkerhetskänsliga verksamheten (4 kap. 1 §).

Särskilt relevant för vägledning i fråga om vilka uppgifter som till sin natur medför krav på säkerhetsskydd är försvarssekretessen i 15 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen.

Paragrafen gäller för uppgift som rör verksamhet för att försvara landet eller planläggning eller annan förberedelse av sådan verksamhet eller som i övrigt rör totalförsvaret, om det kan antas att det skadar landets försvar eller på annat sätt vållar fara för rikets säkerhet om uppgiften röjs. Även andra sekretessbestämmelser som delvis överlappar försvarssekretessen – t.ex. 15 kap. 1 § om utrikessekretess och 18 kap. 2 § om sekretess hänförlig till underrättelseverksamhet – bör kunna tjäna som vägledning till vilka förhållanden som är av betydelse för Sveriges säkerhet (prop. 2017/18:89 s. 52).

Försvarssekretessen kan omfatta både enskilda uppgifter och uppgifter som var för sig inte omfattas av sekretess men som gör det på aggregerad nivå.

Det nationella handlingsutrymmet inom ramen för medlemskapet i Europeiska unionen

Genom TFR-förordningen och betaltjänstdirektivet har unionen utövat sin befogenhet att harmonisera medlemsstaternas lagstiftning för att säkerställa den inre marknadens funktion. Det innebär att medlemsstaterna inte längre kan utöva denna befogenhet nationellt (artikel 2.2 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt).

Som framgår av artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen är emellertid den nationella säkerheten även i fortsättningen medlemsstaternas eget ansvar. Det innebär att det ankommer på varje medlemsstat att definiera sina väsentliga säkerhetsintressen och vidta de åtgärder som dessa nödvändiggör. Av det följer att unionens fördrag inte kan påföra medlemsstaterna skyldigheter som skulle hindra dem från att iaktta detta ansvar. Medlemsstaterna har således ett utrymme att begränsa tillämpningen av unionsrätten när det är nödvändigt.

I fördraget om Europeiska unionens funktionssätt finns regler som konkretiserar detta förhållande. I artikel 346.1 a anges särskilt att ingen medlemsstat ska vara förpliktigad att lämna sådan information vars avslöjande den anser strida mot sina väsentliga säkerhetsintressen. EU-domstolen har i sin praxis understrukit att det ankommer på den medlemsstat som åberopar artikel 346 i fördraget om Europeiska unionen att visa att det i undantagsfall är nödvändigt att avvika från unionsrättsliga skyldigheter (kommissionen mot Sverige, C-294/05, EU:C:2009:779). Det innefattar en bedömning av proportionalitet i åtgärden utifrån de syften som ska uppnås.

Sammanfattningsvis fastställs det nationella handlingsutrymmet inom ramen för EU-medlemskapet med hänsyn till de skyldigheter som följer av fördragen och EU-domstolens praxis.

4 Tillämpningsområdet för vissa unionsrättsliga bestämmelser förtydligas

Promemorians förslag

Det ska förtydligas att TFR-förordningen och delar av lagen om betaltjänster inte ska tillämpas på uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade enligt säkerhetsskyddslagen.

Skälen för promemorians förslag

TFR-förordningen och lagen om betaltjänster innebär att uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade enligt säkerhetsskyddslagen delas i det privata betalningssystemet. Som Försvarsmakten framhåller i sin hemställan innebär det risker för Sveriges säkerhet.

Säkerhetsskyddslagens skyldigheter syftar till att upprätthålla skyddet för Sveriges säkerhet. Dess bestämmelser tar alltså sikte på förhållanden som faller inom medlemsstaternas eget ansvar för nationell säkerhet i den mening som avses i artikel 4.2 i fördraget om Europeiska unionen. Det innebär att det, vid tillämpning av unionsrätten, finns utrymme att begränsa unionsrättens genomslag på verksamhet för vilken säkerhetsskyddslagen är tillämplig med hänsyn till nationell säkerhet.

För att motverka att uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade enligt säkerhetsskyddslagen delas i det privata betalningssystemet och för att förtydliggöra tillämpningsområdet för aktuella unionsrättsliga bestämmelser, bör det förtydligas att TFR-förordningen och delar av lagen om

betaltjänster inte ska tillämpas på uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade enligt säkerhetsskyddslagen.

Den föreslagna ordningen bör tillämpas i enlighet med de skyldigheter som följer av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, i synnerhet proportionalitetsprincipen.

5 Ikraftträdande

Promemorians förslag

Lagändringen ska träda i kraft den 1 april 2027.

Skälen för promemorians förslag

Lagändringen bör träda i kraft så snart som möjligt, vilket bedöms vara den 1 april 2027.

6 Konsekvensanalys

Promemorians bedömning

Förslaget förtydligar att banker och clearingbolag inte ska tillämpa TFR-förordningen eller delar av lagen om betaltjänster i fråga om vissa uppgifter. I den utsträckning som förslaget ökar den administrativa bördan för dessa företag får det anses stå i proportion till nyttan med förslaget.

Förslaget påverkar inte den administrativa bördan för förvaltningsmyndigheter eller allmänna förvaltningsdomstolar.

Skälen för promemorians bedömning

Offentligfinansiella och samhällsekonomiska effekter

Förslaget har inga offentligfinansiella eller samhällsekonomiska effekter.

Effekter för förvaltningsmyndigheter och allmänna förvaltningsdomstolar

Finansinspektionen är tillsynsmyndighet på finansmarknadsområdet och Riksgäldskontoret ansvarar för statens betalningsmodell. Myndigheterna på totalförsvarsområdet avropar betaltjänster inom ramen för statens betalningsmodell. Förslaget påverkar inte den administrativa bördan för myndigheterna och eventuella kostnader till följd av förslaget ryms inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslaget påverkar inte måltillströmningen till de allmänna förvaltningsdomstolarna.

Effekter för betaltjänstleverantörer och clearingbolag

TFR-förordningen och lagen om betaltjänster gäller betaltjänstleverantörer, framför allt banker. Cirka 125 banker och två clearingbolag är verksamma på den svenska bankmarknaden.

Förslaget omfattar svenska och utländska banker som tillhandahåller betalkonton på den svenska bankmarknaden och clearingbolag som förmedlar överföringar av medel mellan dessa konton. Förslaget förtydligar att dessa företag inte ska tillämpa unionsrätten på vissa uppgifter. I den utsträckning som förslaget ökar den administrativa bördan för företagen, får det anses stå i proportion till nyttan med förslaget.

Alternativa lösningar

Den närmast till hands liggande alternativa lösningen är att överlåta till banker och clearingbolag att, utan nationellt författningsstöd, i sin rättstillämpning ta ansvar för att frågor om nationell säkerhet får genomslag vid tillämpning av unionsrätten. En sådan ordning kan emellertid skapa en osäkerhet vid tillämpningen av regelverket som riskerar att medföra en oönskad praktisk begränsning av det rättsliga utrymme som fördraget om Europeiska unionen medger.

Behovet av informationsåtgärder

Finansinspektionen är tillsynsmyndighet på finansmarknadsområdet och det ankommer på den myndigheten att upplysa banker och clearingbolag om den nya ordningen.

Överensstämmelse med unionsrätten

Förslaget står i överensstämmelse med unionsrätten.

7 Författningskommentar

Förslaget till lag om ändring i lagen (2020:751) om betaltjänster

1 kap.

8 a § *Följande bestämmelser ska inte tillämpas på uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade enligt säkerhetsskyddslagen (2018:585):*

1. bestämmelsen i 4 kap. 8 § första stycket 1, eller

2. bestämmelserna i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2023/1113.

Paragrafen, som är ny, innehåller bestämmelser som begränsar unionsrättens genomslag på vissa uppgifter från unionsrätten. Övervägandena finns i avsnitt 4.

Paragrafen förtydligar att de unionsrättsliga bestämmelserna inte ska tillämpas på uppgifter som är säkerhetsskyddsklassificerade enligt säker-

hetsskyddslagen. Paragrafen ska tillämpas i enlighet med de skyldigheter som följer av fördraget om Europeiska unionen och fördraget om Europeiska unionens funktionssätt, i synnerhet proportionalitetsprincipen.

Betalaren bör uppmärksamma betalarens bank på att det rör sig om sådana uppgifter på vilka TFR-förordningen och lagen om betaltjänster inte ska tillämpas. Vilka uppgifter som betalarens bank bör lämna till betalningsmottagarens bank i stället för de säkerhetsskyddsklassificerade uppgifterna, regleras inte i paragrafen utan får avgöras i dialog mellan betalaren och dennes bank. För att undantaget ska få avsedd effekt kan fiktiva uppgifter behöva anges.

Paragrafen utgör inte hinder för betalningsmottagarens bank att vidta åtgärder i förhållande till sin kund (betalningsmottagaren) vid tillämpning av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.