



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Diskrimineringsnemnda
Postboks 208 Sentrum
5804 BERGEN

Vår ref.:
20/1759- 22- EMHE

Deres ref.:

Dato:
14.10.2021

Klage til Diskrimineringsnemnda

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) klager med dette DNB inn for Diskrimineringsnemnda (nemnda). Klagen gjelder DNBs praksis med ikke å tilby grunnleggende banktjenester til personer som har fått gyldig opphold i Norge og som er i prosess med å søke om reisebevis for flyktninger eller utlendingspass, og personer med begrenset oppholdstillatelse. Ombudet mener dette er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6.

Innklaget

DNB
Postboks 1600 Sentrum
0021 Oslo

Ombudets klageadgang

Det fremgår av diskrimineringsombudsloven § 8 at ombudet kan bringe en sak inn for nemnda.

Påstand

DNBs praksis med å avvise kunder med oppholdskort som legitimasjon er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet i likestillings- og diskrimineringsloven § 6, jf. § 8.

Beskrivelse av faktum

Ombudet innhentet mer informasjon om DNBs praksis for etablering av kundeforhold med grunnleggende banktjenester etter en henvendelse til vår veiledningstjeneste. Basert på våre undersøkelser mener vi at DNBs praksis er i

strid med forbudet mot indirekte diskriminering på grunn av etnisitet i likestillings- og diskrimineringsloven.

DNBs praksis er i korte trekk at personer som har oppholdskort automatisk utelukkes fra grunnleggende banktjenester. Oppholdskort er et plastkort i kredittkortformat som er ditt bevis på at du har oppholdstillatelse i Norge. Personer som har fått gyldig opphold i Norge og som er i prosess med å søke om reisebevis for flyktninger eller utlendingspass, og personer med begrenset oppholdstillatelse, har ofte ikke annen gyldig legitimasjon enn oppholdskort.

DNB tolker regelverket strengere enn de andre bankene vi har vært i kontakt med. De andre bankene, Danske bank, Handelsbanken og Nordea, har forklart at de gjør en individuell vurdering, og at ved fremvisning av annen identifikasjon kan også personer med oppholdskort få grunnleggende banktjenester hos dem.

DNB forstår det slik at de kun «helt unntaksvis» kan etablere kundeforhold på grunnlag av kombinasjon av gyldig oppholdskort og at bankene foretar "annen nødvendig kontroll av identiteten". De forklarer i sin henvendelse til oss datert 19. februar 2021 (20/1759-18) at de forstår regelverket dithen at (vår utheving):

«Når Finanstilsynet i nevnte rundskriv har gitt uttrykk for at bankene har anledning til å gi flyktninger uten gyldig legitimasjon adgang til begrensede, grunnleggende banktjenester, er banker likevel pålagt å foreta nødvendig kontroll av identiteten. **Dersom norske myndigheter ikke kan bekrefte eller er i tvil om personens identitet har DNB vurdert det slik at det ikke kan etableres et kundeforhold som beskrevet ovenfor.**»
(ombudets utheving)

Hva er grunnleggende banktjenester?

Hva som regnes som grunnleggende banktjenester, er nærmere omtalt i *Veileder til hvitvaskingsloven* fra Finanstilsynet pkt. 4.3.1.8. Kort oppsummert: "Med grunnleggende banktjenester menes konto, betalingskort uten bilde (debetkort) og tilgang til nettbank."

Hvem gjelder dette?

Praksisen rammer to hovedgrupper: (1) personer som har fått gyldig opphold i Norge og som er i prosess med å søke om reisebevis for flyktninger eller utlendingspass, og (2) personer med begrenset oppholdstillatelse.

Hvordan skjer ekskluderingen?

DNB viser til hvitvaskingsregelverket, og mer spesifikt Finanstilsynets rundskriv nr. 8/2019 punkt 4.3.1.7 og finansavtaleloven § 14.

Banken beskriver sin egen praksis på følgende måte i brev til ombudet datert 18. januar 2021:

«Når Finanstilsynet har gitt uttrykk for at bankene har anledning til å gi flyktninger uten gyldig legitimasjon adgang til begrensede, grunnleggende banktjenester, er banker likevel pålagt å foreta nødvendig kontroll av identiteten. Dersom norske myndigheter ikke kan bekrefte eller er i tvil om personens identitet har DNB vurdert det slik at det ikke kan etableres et kundeforhold som beskrevet ovenfor, særlig fordi det knytter seg risikoer til falsk identitet og falsk dokumentasjon. Dette er basert på en risikovurdering slik hvitvaskingslovgivningen krever av DNB som bank, og er etter bankens oppfatning saklig, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende i forhold til likestillings- og diskrimineringsloven. Vi innser at det er krevende å balansere kravene til kontraheringsplikt og finansiell inkludering, samtidig som hvitvaskingsrisikoen må håndteres. Banker kan avslå kundeforhold ved «saklig grunn», jf. finansavtaleloven § 14, og en slik saklig grunn er blant annet hvitvaskingsloven og den risikoen vi ser knyttet til å etablere kundeforhold for personer uten gyldig legitimasjon.»

DNB hevder på den ene siden at de gjør en individuell vurdering av hvert kundeforhold. På den annen side beskriver de en praksis der kunder med oppholdskort som legitimasjon automatisk får avslag. Dette innebærer at banken ekskluderer kunder som veilederen til hvitvaskingsloven eksplisitt nevner at kan inkluderes. Slik de selv beskriver sin praksis, gjør de dette utelukkende basert på vedkommendes legitimasjon, helt uten å vurdere det veilederen lister opp som mulige støttedokumenter.

Rettslig begrunnelse for klagen

Veilederen til hvitvaskingsloven åpner for oppretting av kundeforhold

Det fremgår av *Veileder til hvitvaskingsloven* fra Finanstilsynet pkt. 4.3.1.7 at finansforetak har anledning til å gi kunder uten gyldig legitimasjon adgang til begrensede, grunnleggende bank- og forsikringstjenester uten at dette anses som brudd på hvitvaskingslovens regler.

Videre fremgår det av samme punkt at finansforetaket kan bekrefte kundens identitet ved å innhente oppholdskort, og foreta annen nødvendig kontroll av identiteten. Dette kan gjøre for eksempel ved å innhente arbeidskontrakt, bekreftelse på rett til offentlig ytelse/stønadsbekreftelse, leiekontrakt, kopi av utenlandsk identitetskort eller ved at en nærstående med gyldig dokumentasjon bekrefter vedkommendes identitet.

I *Veileder til hvitvaskingsloven* fra Finanstilsynet pkt. 4.3.1.8 fremgår det at «(...) finansforetak har ansvar for å legge til rette for finansiell inkludering. Disse foretakene har også kontraheringsplikt etter finansregelverket, særskilt for å tilby grunnleggende banktjenester og forsikringsprodukter.»

Dette underbygger ombudets vurdering av at DNB praktiserer regelverket unødig strengt. Videre mener vi at ekskluderingen av personer med oppholdskort ikke oppfyller vilkårene for tillatt forskjellsbehandling i likestillings- og diskrimineringsloven § 9, se nærmere vurdering under.

Ekskluderingen utgjør forskjellsbehandling

Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 forbyr diskriminering på grunn av etnisitet.

Praksisen til DNB fremstår nøytral, ettersom reglene om legitimasjon for å få opprette kundeforhold gjelder for alle. Praksisen innebærer imidlertid at personer med oppholdskort stilles dårligere enn andre. Dette omtales i loven som indirekte forskjellsbehandling, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 8.

Forskjellsbehandlingen har sammenheng med etnisitet

Ombudet mener at manglende tilgang til grunnleggende banktjenester innebærer at noen grupper stilles dårligere enn andre på grunn av sin etnisitet/nasjonale opprinnelse.

Forskjellsbehandlingen i denne typen saker har direkte sammenheng med personens oppholdsstatus. Reglene i veilederen nevner spesifikt utenlandske statsborgere, og utlendingsloven (som regulerer opphold) gjelder utlendingers adgang til riket og deres opphold her. Utlendinger er legaldefinert i utlendingsloven § 5 å være «(...) enhver som ikke er norsk statsborger».

Avslag på tilgang til grunnleggende banktjenester med henvisning til veilederen 4.3.1.7 eller på annen måte med referanse til oppholdsstatus vil derfor bestemt

kun ramme utenlandske statsborgere, ikke norske statsborgere. Grupper fra noen land vil ha vanskeligere for å legitimere seg enn andre, grunnet den antatt dårlige notoriteten til dokumentene de har med seg når de kommer til Norge.

I sin vurdering av et liknende sakskompleks, saksnr. 19/439, har Diskrimineringsnemnda fastslått at det forelå spørsmål om indirekte diskriminering. Klagen gjaldt diskriminering på grunn av etnisitet. Klager hevdet at det var diskriminerende at hun ikke fikk BankID av banken sin fordi hun ikke har norsk fødsels- og personnummer. Nemnda kom til at klager ble diskriminert på grunn av etnisitet. I denne sammenhengen viser nemnda til at praksisen har en negativ virkning for personer som har behov for norske banktjenester, men som ikke har norsk pass eller personnummer. Nemnda kom videre til at det var uforholdsmessig inngripende av banken å frata klager sin BankID før hun fikk anledning til å fremlegge identifikasjon sidestilt med norsk pass eller personnummer.

I lys av nemndas praksis, er det i den herværende saken grunnlag for å fastslå at forskjellsbehandlingen er knyttet til diskrimineringsgrunnlaget etnisitet.

Ombudet har også behandlet en sak med lignende problemstilling (saksreferanse 09/446). Denne saken gjaldt banktjenester og legitimering med gyldig pass. I denne saken kom vi til at diskrimineringsgrunnlaget var etnisitet, og at det handlet om indirekte diskriminering. Klager ble i denne saken ikke stilt *særlig ufordelaktig* på grunn av sin etnisitet, og ombudet konkluderte med at det ikke forelå diskriminering. Årsaken var at kundene har en mulighet til å få utstedt bankkort med bilde ved oppmøte på avdelingskontorene i Oslo eller Trondheim.

Saken gjaldt, til forskjell fra den nåværende problemstillingen, en nokså liten bank (yA Bank). Videre var det mulig å få tilgang til banktjenestene ved å møte opp personlig; det er det ikke for gruppene som forskjellsbehandles av DNB. Vurderingen av om de som omfattes av forskjellsbehandlingen blir stilt *særlig ufordelaktig* vil videre stille seg annerledes i den herværende sak, da personene avskjæres fra grunnleggende banktjenester i sin helhet i Norges største bank.

Vilkårene for tillatt forskjellsbehandling er ikke oppfylt

Forskjellsbehandlingen er ikke saklig

DNB sier i sitt svar til ombudet at de innser at det er krevende å balansere kravene til kontraheringsplikt og finansiell inkludering, samtidig som hvitvaskingsrisikoen må håndteres. De fremhevet at å bidra til å forebygge

kriminalitet er en viktig del av deres samfunnsoppdrag. De viser til at banker kan avslå kundeforhold ved «saklig grunn», jf. finansavtaleloven § 14, og mener en slik saklig grunn blant annet er oppfyllelse av kravene i hvitvaskingsloven og den risikoen de ser knyttet til å etablere kundeforhold for personer uten gyldig legitimasjon. Hensynet til å forebygge hvitvasking er et legitimt hensyn, så formålet kan derfor i utgangspunktet sies å være saklig. Ombudet mener imidlertid at de øvrige vilkårene for tillatt forskjellsbehandling ikke er oppfylt.

Forskjellsbehandlingen er ikke nødvendig

Ombudet mener at det virker som dokumentasjonskravene DNB stiller til personer med oppholdskort er strengere enn nødvendig.

Kan dette gjøres på en annen måte, innenfor reglene i hvitvaskingsloven? At de andre bankene vi var i kontakt med gjør dette, tyder på at svaret her er ja. Det gjør også vår tolkning av reglene i *Veileder til hvitvaskingsloven* der det eksplisitt er gjort rom for en praksis som ivaretar både kontraheringsplikt og finansiell inkludering, samtidig som finansforetaket håndterer hvitvaskingsrisikoen, se vurdering over.

Forskjellsbehandlingen er uforholdsmessig inngripende

Tilgang til grunnleggende banktjenester er helt nødvendig, blant annet for å betale husleie, motta studiestøtte og ta del i regulært, lønnet arbeid. Dette er noe av bakgrunnen for at det foreligger en kontraheringsplikt for bankene når det gjelder grunnleggende banktjenester. Mangel på tilgang til grunnleggende banktjenester er et stort hinder for personer med oppholdskort, i et samfunn som i stor grad forutsetter bankkonto, bankkort og nettbank.

Den ekskluderende praksisen er ekstra problematisk ettersom DnB i stadig større utstrekning legger ned sine tilbud om fysiske banktjenester, i form av filialer og banktjenester i butikk.

Slik vi ser det, er det svært inngripende ikke å få tilgang til grunnleggende banktjenester, også for personer med oppholdskort. Det er helt nødvendig å ha muligheten til å forvalte egen økonomi. Flesteparten av informantene i NOAS' rapport *Med livet på vent* oppgir at "(...)problemet med å skaffe bankkonto [er] en hovedutfordring" (s. 44).

I en vurdering av forholdsmessigheten ved ikke å gi en bankkunde tilgang til BankID (som ikke omfattes av kontraheringsplikten på samme måte som for grunnleggende banktjenester) har nemnda nylig uttalt i sak 21/168:

«Hva gjelder vurderingen av forholdsmessigheten av å nekte A BankID, har nemnda lagt vekt på at tilgangen til BankID er et viktig instrument i et moderne samfunn som de fleste har et behov for. BankID kan være avgjørende for å få tilgang på for eksempel varer via internett og informasjon om egen helse eller økonomi via ulike portaler. Nemnda bemerker at banktjenester er et så vesentlig tjenesteområde at det etter finansavtaleloven foreligger kontraheringsplikt for deler av tjenestetilbudet bankene tilbyr. Selv om tilgang til BankID ikke er omfattet av noen slik plikt, må det etter nemndas syn stilles strenge krav til at det på avtalerettslig grunnlag skal være adgang til å nekte noen en slik sentral rettighet.»

Det er ikke avgjørende at personene det gjelder kan gå til andre banker og finne en som praktiserer regelverket på en mindre restriktiv måte enn det DNB gjør. DNB er Norges største bank, og mange steder vil DNB være den eneste banken med fysiske kontorer. Videre kan en anta at praksisen til landets største bank vil kunne ha innflytelse på andre banker. Dette kan føre til at også andre banker legger seg på samme restriktive linje.

Oppsummering

DNB praktiserer hvitvaskingsregelverket strengere enn veilederen tilsier, og strengere enn andre banker. Personer med oppholdskort blir stilt dårligere enn andre, ved at de automatisk ekskluderes fra et kundeforhold med DNB, Norges største bank, på grunn av at de oppgir oppholdskort som legitimasjon. Dette har nemnda lagt til grunn at er forskjellsbehandling på grunn av etnisitet, da det ikke er et krav at praksisen er ment å ramme noen bestemte personer eller grupper på grunn av deres etnisitet (jf. sak 19/439).

Problemstillingen skjerpes av at DNB og andre banker i stadig større grad går bort fra banktjenester i filial og butikk, slik at en i praksis er helt avhengig av bankkonto, bankkort og tilgang til nettbank for å ta del i samfunnet. Vi ber derfor Diskrimineringsnemnda ta stilling til om dette forholdet utgjør brudd på likestillings- og diskrimineringsloven § 6, jf. § 8.

Vennlig hilsen

May Schwartz
fungerende likestillings- og diskrimineringsombud

Dokumentet er elektronisk godkjent, og gyldig uten signatur.

Vedlegg: Ombudets korrespondanse med DNB