



Likestillings- og
diskrimineringsombudet

Vår ref.

Deres ref.

Dato:

10/735-20-MBA

05.10.2011

Posten ønsker å godta signaturstempel som underskrift ved utlevering av PUM-sendinger for de som ikke kan skrive

Postens PUM tjeneste er "*Personlig Utlevering Mottakingsbevis*". Tjenesten innebærer at Posten påtar seg kundekontrollen på vegne av finansinstitusjonene og andre foretak som omfattes av hvitvaskingsloven.

Ombudet har konkludert med at Posten bryter diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 ved å praktisere et krav om skriftlig signatur fra alle kunder uavhengig av nedsatt funksjonsevne, ved utlevering av PUM-sendinger.

Et alternativ til skriftlig signatur er signaturstempel som mange skriveuføre benytter seg av. Ombudet fant at et absolutt krav om skriftlig signatur fra alle kunder ikke var nødvendig når Finanstilsynet har uttalt at signaturstempel vil kunne fungere som en legitim signatur etter hvitvaskingsloven.

Posten har også varslet at det er mulig å godta signaturstempel som "signatur" dersom finansforetakene som Posten har avtale med går med på dette. Finansnæringens fellesorganisasjon har også uttalt at signaturstempel vil kunne fungere som legitimasjon i de tilfeller hvor kunden ikke kan skrive.

Saksnummer: 10/735

Lov: Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4.

Dato: 5. oktober 2011.

UTTALELSE I KLAGESAK - SPØRSMÅL OM DISKRIMINERING AV PERSONER SOM IKKE KAN SIGNERE FOR HÅND

Likestillings- og diskrimineringsombudet viser til klage av 26. april 2010 fra Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO). Ombudet beklager lang saksbehandlingstid.

FFO mener at Posten Norge praktiserer vilkåret om signatur ved henting av sendinger som sendes rekommendert ved Personlig Mottakingsbevis (PUM) på en måte som gjør at personer som ikke kan skrive diskrimineres. Kravet til skriftlig signatur ved henting av slike sendinger medfører at personer som fysisk ikke er i stand til å skrive, ikke får hentet PUM sendinger.

Likestillings- og diskrimineringsombudet har kommet frem til at Postens praktisering av vilkåret om skriftlig signatur ved henting av rekommenderte sendinger er i strid med forbudet mot indirekte diskriminering i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4. Det er Posten Norge som er klaget inn for ombudet. Uttalelsen vil likevel få betydning for finansforetak som omfattes av hvitvaskingsloven, som fører kundekontroll selv, og som praktiserer kravet til signatur på tilsvarende måte som Posten.

Likestillings- og diskrimineringsombudets uttalelse kan bringes inn for

Likestillings- og diskrimineringsnemnda. Fristen er tre uker fra Posten Norge har mottatt dette brevet, se vedlagte orientering.

OMBUDETS UTTALELSE

Sakens bakgrunn

Etter hvitvaskingsloven av 2009 med forskrift er visse finansinstitusjoner pålagt krav til kundekontroll/identitetskontroll av sine kunder. Formålet er å forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til straffbare handlinger, eller med tilknytning til terrorhandlinger. Reglene om kundekontroll forutsetter at foretaket møter kunden personlig. Regelverket har skapt utfordringer for foretak som fullt ut eller i hovedsak har basert seg på en forretningsmodell uten lokaler (typisk nettbank uten filial). Hvitvaskingsloven åpner for at foretak som er omfattet av loven kan sette ut kundekontrollen.

Dette er bakgrunnen for opprettelsen av Postens PUM tjeneste som står for "*Personlig Utlevering Mottakingsbevis*". Tjenesten innebærer at Posten påtar seg kundekontrollen på vegne av finansinstitusjonene og andre foretak som omfattes av hvitvaskingsloven.

PUM tjenesten er regulert i avtale mellom Posten og det aktuelle finansforetaket. Posten utfører kun tjenesten for foretak som omfattes av hvitvaskingsloven. Posten har i dag 180 avtaler om PUM. De er inngått ved standardavtale for PUM og produktvilkår. Dette omfatter finansinstitusjoner som har satt ut all sin kundekontroll til Posten, og finansinstitusjoner som også utfører kontrollen selv.

Produktvilkårenes punkt 2 i Posten og finansinstitusjonenes standardavtale beskriver kundekontrollen/identitetskontrollen. Av dette punktet følger det at

"... Posten kopierer mottakers legitimasjon. Før utlevering skal kopien signeres av mottaker..."

Frem til nå er dette punktet i avtalen blitt tolket som at alle kunder må signere skriftlig for å få utlevert PUM sending. Hvis du ikke kan avgi skriftlig signatur har du ikke fått hentet PUM sending selv.

Et alternativ til vanlig signatur, for en person som grunnet nedsatt funksjonsevne ikke kan skrive, er signaturstempel. Frem til nå har ikke signaturstempel blitt godtatt ved utlevering av PUM sendinger.

Funksjonshemmedes Fellesorganisasjon (FFO) mener at personer som ikke fysisk er i stand til å skrive, men som er avhengig av signaturstempel, diskrimineres gjennom denne praksisen. De har ikke anledning til å bruke denne tjenesten på lik linje med andre fordi signaturstempel ikke godtas som signatur. FFO viser til at dette innebærer en sterk begrensning for disse personene til å leve et selvstendig liv.

FFO mener at personer som ikke er i stand til å signere selv må kunne få bruke signaturstempel ved henting av PUM sendinger.

Posten Norge AS viser til at Posten har undersøkt om praksis med stempel for navnetrekk praktisk kunne latt seg gjennomføre av Posten ved omlegging av dagens rutiner (postkontorene og Post i butikk). Posten er kommet til at dette lar seg gjøre.

Posten understreker imidlertid at Posten ikke kan starte en slik omlegging av praksis som innebærer en utvidet tolking av PUM-avtalene, uten at dette er forankret i enighet med Postens avtaleparter/kunder. PUM ordningen innebærer at Posten påtar seg kundekontrollen på vegne av finansinstitusjoner og andre foretak som omfattes av hvitvaskingsloven. Det er foretakene som omfattes av hvitvaskingsloven som har ansvar for at kundekontrollen foretas på betryggende måte, og i henhold til lovens krav. Posten mener det bør gjøres en generell tilnærming til de foretak som er omfattet av hvitvaskingsloven for å kartlegge praksis ved kundekontroll.

Dersom kartleggingen viser at bransjestandard for kundekontroll/ identitetskontroll tilsier at flere alternativer for signatur kan godtas mener Posten at forholdene ligger til rette for at Posten kan godta det samme. Posten vil ikke motsette seg en utvidet tolking av begrepet "signatur" slik at det omfatter stempel med navnetrekk dersom Postens avtaleparter og kunder ønsker det.

Rettslig grunnlag

Ombudet kan gi uttalelse om et forhold er i strid med diskriminerings- og tilgjengelighetsloven eller ikke, jf. diskrimineringsombudsloven § 3 tredje ledd, jf. § 1 annet ledd nr. 3.

Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven

Direkte og indirekte diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne er forbudt, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 første ledd.

Med indirekte diskriminering menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som fører til at personer på grunn av nedsatt funksjonsevne stilles dårligere enn andre.

Forskjellsbehandling som er nødvendig for å oppnå et saklig formål, og som ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller dem som forskjellsbehandles, anses ikke som diskriminering etter loven her.

Forskjellsbehandling i arbeidslivet må i tillegg være nødvendig for utøvelsen av arbeid eller yrke, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 fjerde ledd.

Hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriften (13.mars 2009 nr. 302)

Finanstilsynet har redegjort for at kravet om kundekontroll i hvitvaskingsloven kapittel 2 som også omfatter identitetskontroll, er en gjennomføring av EUs direktivregulering (2005/60/EF) og andre internasjonale standarder og anbefalinger som Norge og andre EØS land er forpliktet til å gjennomføre i norsk lovgivning. Det følger av forskrift til hvitvaskingsloven § 5 første ledd nr 2 at "Fysisk legitimasjon for fysiske personer skal blant annet inneholde navnetrekk".

Fordi PUM ordningen innebærer at Posten utfører kundekontroll på vegne av finansforetak har ombudet innhentet redegjørelse fra Finanstilsynet og Finansnæringens fellesorganisasjon (FNO) for å undersøke om hvitvaskingsloven er til hinder for at signaturstempel kan godkjennes ved henting av PUM sendinger. Finanstilsynet har gjort det klart at tilsynet ikke er godkjennelsesmyndighet for en privatrettslig utkontrakteringsavtale, herunder PUM ordningen. Ansvaret for å gjennomføre den lovpålagte kontrollen av kundeforholdet er hos finansinstitusjonen, og kan ikke overprøves av noen offentlig myndighet. Finanstilsynet kan likevel komme med tolkinger av hvitvaskingsregelverket, og gi relevante innspill. Slik Finanstilsynet tolker regelverket vil signaturstempel kunne brukes i kundekontroll som omfattes av hvitvaskingsloven.

Ombudets vurdering

Ombudet skal vurdere om Postens praktisering av vilkåret "signatur" i produktvilkårene i PUM avtalene, virker indirekte diskriminerende for personer som grunnet nedsatt funksjonsevne ikke kan skrive.

Selv om Posten gjennom PUM ordningen gjør kundekontroll på vegne av andre finansforetak, er Posten likevel ansvarlig for å sikre at de avtaler de gjør med finansforetakene, og måten vilkåret om "signatur" i avtalene praktiseres på, ikke er i strid med annen norsk lovgivning. Det er også Postens praktiseringen av vilkåret signatur og kravet til navnetrekk som er klaget inn for ombudet. Ombudet har ikke fått noen klager mot noen av finansforetakene som omfattes av hvitvaskingsloven direkte. Ombudet ser imidlertid at uttalelsen også vil gjelde de finansforetak som gjør kundekontrollen selv, og som praktiserer vilkåret om signatur på tilsvarende måte som Posten.

Det følger av forarbeidene til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven at diskrimineringsgrunnlaget omfatter fysiske, psykiske og kognitive funksjoner, jfr. ot.prp. nr 44 (2007-2008) s. 91. Det vil kunne være ulike former for nedsatt funksjonsevne som er årsak til at personer ikke kan skrive. Dette kan være nedsatt fysiske og kognitive funksjoner. Personer som grunnet nedsatt funksjonsevne ikke kan skrive har et vern i loven.

Postens praktisering av vilkåret i standardavtale om at kunder alltid må avgi skriftlig signatur for henting av rekommanderte sendinger, er et "tilsynelatende nøytralt krav" som stilles til alle kunder ved henting av rekommanderte sendinger. Kravet er innført som følge av hvitvaskingslovens regler om kundekontroll.

Praktiseringen av vilkåret og at det stilles krav til at man må signere for hånd fører imidlertid til at personer som av ulike årsaker ikke kan signere stilles dårligere enn andre kunder. Det vil ikke være mulig for disse personene å hente PUM sendinger selv uten å ha med seg hjelpeverge eller noen som kan signere for dem. Årsaken til at de stilles dårligere er at de som følge av nedsatt funksjonsevne faktisk ikke har muligheter til å signere.

Saklig og nødvendig?

Ombudet må da vurdere om det er nødvendig for Posten å praktisere et krav om at alle kunder uavhengig av nedsatt funksjonsevne avgir skriftlig signatur for henting av PUM sendinger for å oppnå et saklig formål, jf. diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4 fjerde ledd. Det er vist til at regelen er innført av hensyn til kravet om kundekontroll/identitetskontroll i hvitvaskingsloven.

I forarbeidene til diskriminerings- og tilgjengelighetsloven er det presisert at en

rekke formål kan tenkes å være saklige, og at vurderingen må være om formålet er knyttet til en beskyttelsesverdig interesse. Sikkerhetsmessige hensyn trekkes

eksplisitt frem som et eksempel i forarbeidene, jf. Ot.prp. nr 44 (2007-2008)s.

107.

Det må sies å være et beskyttelsesverdig formål at et finansforetak søker å sikre sin kundekontroll/identitetskontroll for å forebygge og avdekke transaksjoner med tilknytning til straffbare handlinger, eller med tilknytning til terrorhandling. Praksisen er innført som følge av hvitvaskingslovens krav om kundekontroll i hvitvaskingsforskriften § 5 første ledd nr. 2. Hensynet til sikkerhet og kundekontroll for finansforetakene må derfor anses som et saklig formål.

Ombudet skal videre vurdere om det er sannsynliggjort/dokumentert at det er

nødvendig for Posten å praktisere en regel om at alle kunder uten unntak må avgi skriftlig signatur ved henting av PUM sendinger, jf. § 4 fjerde ledd. Ombudet skal vurdere om en slik praksis er nødvendig uten at det kan gjøres unntak/finne særløsninger for noen grupper, herunder folk som grunnet nedsatt funksjonsevne ikke kan skrive.

Med at kravet er nødvendig menes at tiltaket er egnet til å oppnå formålet, og at det ikke finnes andre mulige tiltak som er mindre inngripende overfor personene som rammes.

Et krav om at kunden på en eller annen måte signerer ved utlevering av rekommanderte sendinger eller ved utsteding av bankkort må sies å være et egnet tiltak for å oppnå formålet om sikkerhet i kunde/identitetskontrollen. Ombudet ser at det er nødvendig for finansforetak som omfattes av hvitvaskingsloven å ha en form for kundekontroll hvor det stilles krav om at kunden legitimerer seg ved utlevering av rekommanderte sendinger. Spørsmålet er da om det er mulig å gjennomføre tiltak i kundekontrollen som er mindre inngripende overfor personer

som ikke kan skrive, herunder om man kan innføre et alternativ som signatur for de som ikke kan signere selv.

FFO har vist til at personer som fysisk ikke er i stand til å skrive i stedet bruker stempel med eget navn (signaturstempel), som regel sammen med dokumentasjon/bekreftelse fra lege om at de ikke klarer å signere på vanlig måte. Som en del av vurderingen av om et absolutt krav til skriftlig signatur er nødvendig, har ombudet lagt forslaget om signaturstempel for personer som ikke fysisk kan skrive frem for Finanstilsynet. Ombudet har bedt Finanstilsynet om en redegjørelse av om en ordning med signaturstempel ved henting av PUM sendinger vil være forsvarlig og i samsvar med hvitvaskingsregelverket.

Finanstilsynet understreker at de ikke har en godkjennelsesmyndighet, men de kan likevel komme med tolkinger av hvitvaskingsregelverket, og gi relevante innspill. Finanstilsynet mener at det vil være forsvarlig, og i samsvar med hvitvaskingsregelverket å godkjenne signaturstempel som signatur fra personer som ikke kan undertegne selv. Et slikt stempel vil slik Finanstilsynet ser det uten vanskeligheter kunne erstatte "navnetrekk" i hvitvaskingsforskriften, og være en del av kundekontrollen.

Også Posten har undersøkt om praksis med stempel for navnetrekk praktisk kunne latt seg gjennomføre av Posten på postkontorene og ved post i butikk. Posten har konkludert med at dette er mulig. Posten er likevel opptatt av at de ikke kan starte en slik omlegging av praksis som vil innebære en utvidet tolking av PUM avtalene, uten at dette er forankret i enighet med Postens avtaleparter/kunder, herunder finansforetak.

Fordi det er finansforetak som har krav om kundekontroll i hvitvaskingsloven, og fordi Posten kun er finansforetakenes forlengede arm i kontrollen med PUM, har ombudet også vært i kontakt med interesseorganisasjon for bankene i Norge, Finansnæringens fellesorganisasjon (FNO). FNO ser at de kunder som ikke kan undertegne selv har behov for en alternativ løsning til underskrift. FNO viser til at et signaturstempel ikke kan knyttes til en bestemt person, men fordi signaturstempelet normalt kun vil bli oppbevart slik at bare eieren kan bruke det, vil signaturstempelet likevel gi en viss legitimasjonsvirkning. FNO er likevel opptatt av at en slik løsning kan gjøre det vanskelig å bevise dersom det likevel ikke var eieren som brukte stempelet. FNO antar likevel at når finanstilsynet har gitt en uttalelse om at signaturstempel vil være i overensstemmelse med hvitvaskingsregelverket vil også de fleste finansinstitusjoner akseptere signaturstempel. FNO viser likevel til at unntak kan tenkes i de tilfeller hvor det er usikkerhet om kunden er den han eller hun utgir seg for. FNO er derfor opptatt av at det bare er de personer som har pass, eller lignende legitimasjonsdokument, og som kan vise at de er "unable to sign" som bør kunne benytte signaturstempel.

Etter en generell tilnærming til de ulike aktører på området ser ombudet at samtlige aktører ombudet har vært i kontakt med mener at en praktisering av kravet til signatur, hvor også signaturstempel godkjennes, vil kunne fungere som et alternativ i kundekontroll for de kunder som ikke har mulighet til å signere selv. Det vil også være praktisk mulig for Posten å gjennomføre signatur med signaturstempel med PUM ordningen.

På bakgrunn av en helhetsvurdering av saken, og redegjørelsene fra de ulike aktører i bransjen, er ombudet derfor av den oppfatning at det ikke er nødvendig å praktisere et absolutt krav om skriftlig signatur uten at det gjøres unntak for personer som ikke kan skrive selv. Det finnes et unntak med signaturstempel som bransjen mener vil fungere. Med signaturstempel vil flere kunder også har mulighet til å hente PUM sendinger selv.

Vilkårene i DTL § 4 femte ledd er kumulative. Det er derfor ikke nødvendig for ombudet å vurdere hvorvidt Postens praksis, og vilkåret om signatur for hånd virker uforholdsmessig inngripende for personer som ikke kan skrive selv.

Konklusjon

Ombudet finner at slik Posten praktiserer vilkåret om "signatur" i dag uten unntak for de som er avhengig av signaturstempel, handler Posten strid med forbudet mot indirekte diskriminering i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven § 4.

Det ser ut til å være enighet i bransjen om at signaturstempel vil kunne fungere som erstatning for "navnetrekk", jf hvitvaskingsforskriften i de tilfeller kunden ikke kan signere selv. FNO har også vist til at siden Finanstilsynet har uttalt at signaturstempel vil være i overensstemmelse med hvitvaskingsloven vil de fleste finansinstitusjoner rette seg etter dette.

Ombudet registrerer at Posten er innstilt på å godta signaturstempel som "signatur". Dette kom senest frem i en artikkel i Stavanger Aftenblad av 28. september 2011. Ombudet oppfordrer Posten til å ta forslaget om signaturstempel opp med sine avtaleparter, herunder finansforetakene. Ombudet foreslår at Posten Norge i første omgang tar kontakt med FNO om saken for å komme til en løsning.

Det er ikke opp til ombudet å vurdere hvilke krav til legitimasjon som skal kreves for at signaturstempel skal kunne brukes ved kundekontroll. Ombudet ser at FNO mener at det bør stilles krav om at man kan dokumentere at man ikke kan skrive med pass hvor det etter passforskriften § 3 fjerde ledd fremgår at man er "unable to sign", eller at man på andre måter legitimerer seg.

Ombudet ser behovet for at kundene legitimerer at de må bruke signaturstempel av hensyn til sikkerhet i kundekontrollen. Ombudet mener likevel det vil være problematisk dersom et vilkår for å bruke signaturstempel skal være at dette skal stå i personens pass. Ombudet understreker at det ikke er alle kunder som har pass. Man kan også ha mistet evnen til å skrive etter at passet ble utstedt. Ombudet mener at aktørene, herunder Posten og finansforetakene ved FNO, bør finne en praktisk god måte å løse dette på som vil gjøre det mulig for folk som ikke kan skrive å hente rekommanderte sendinger på egenhånd. Ombudet er enig med FFO i at det er viktig å finne en måte å gjennomføre dette på som ikke gir unødvendige og kompliserende hindringer.

Vi ber om tilbakemelding fra Posten Norge på uttalelsen innen **5.november 2011**.

Oslo, 5.oktober 2011

Sunniva Ørstavik, likestillings- og diskrimineringsombud

