

Utlendingers tilgang til banktjenester

En undersøkelse av utlendingers tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID, betydningen av reisedokumenter og Jussbuss sine erfaringer med reisedokumentsaker

Bakgrunnen for rapporten

- Saksbehandlere i utlendingsrettsgruppen hos Jussbuss
- Jussbuss og SODI

Opplegget

- Problemet
- Metodisk tilnærming
- Kort om reisedokumenter
- Jussbuss' erfaringer
- Tilgang til grunnleggende banktjenester
- Tilgang til BankID
- Politisk initiativ
 - Hva har skjedd siden rapporten ble skrevet?
- Anbefalinger

Problemet

- Utlendingers tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID på grunn av manglende identitetsdokumenter
- Rettslige og praktiske utfordringer når en ikke har det
- Rammer ca. 1100 personer
- Mulige årsaker:
 - Regelverket innebærer at bestemte grupper av utlendinger ikke har rett til dokumenter som er nødvendig for å få tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID.
 - Myndighetene praktiserer regelverket for utstedelse av reisedokumenter for strengt, og gir avslag på reisedokumenter utlendingen har krav på.
 - Bankene praktiserer regelverket for strengt, og gir avslag på grunnleggende banktjenester eller BankID selv om utlendingen dokumenterer identiteten sin ved hjelp av andre dokumenter som etter regelverket skal være tilstrekkelig.

Metodisk tilnærming

- Retten til reisedokumenter
- Tilgangen til grunnleggende banktjenester og BankID

- Våre undersøkelser
- Statistikk fra Jussbuss

- Andres undersøkelser av bankers praksis

Tilgang til reisedokumenter

- Reisedokument: Reisebevis for flyktninger og utlendingspass
- Betydning: Akseptert som legitimasjonsdokumenter
- Hvem har rett til dem?
 - Reisebevis for flyktninger
 - Flyktninger, deres ektefelle/samboer og barn under 18 år.
 - Utlendingspass
 - Opphold på humanitært grunnlag
- Felles avslagsgrunn: Identitetstvil

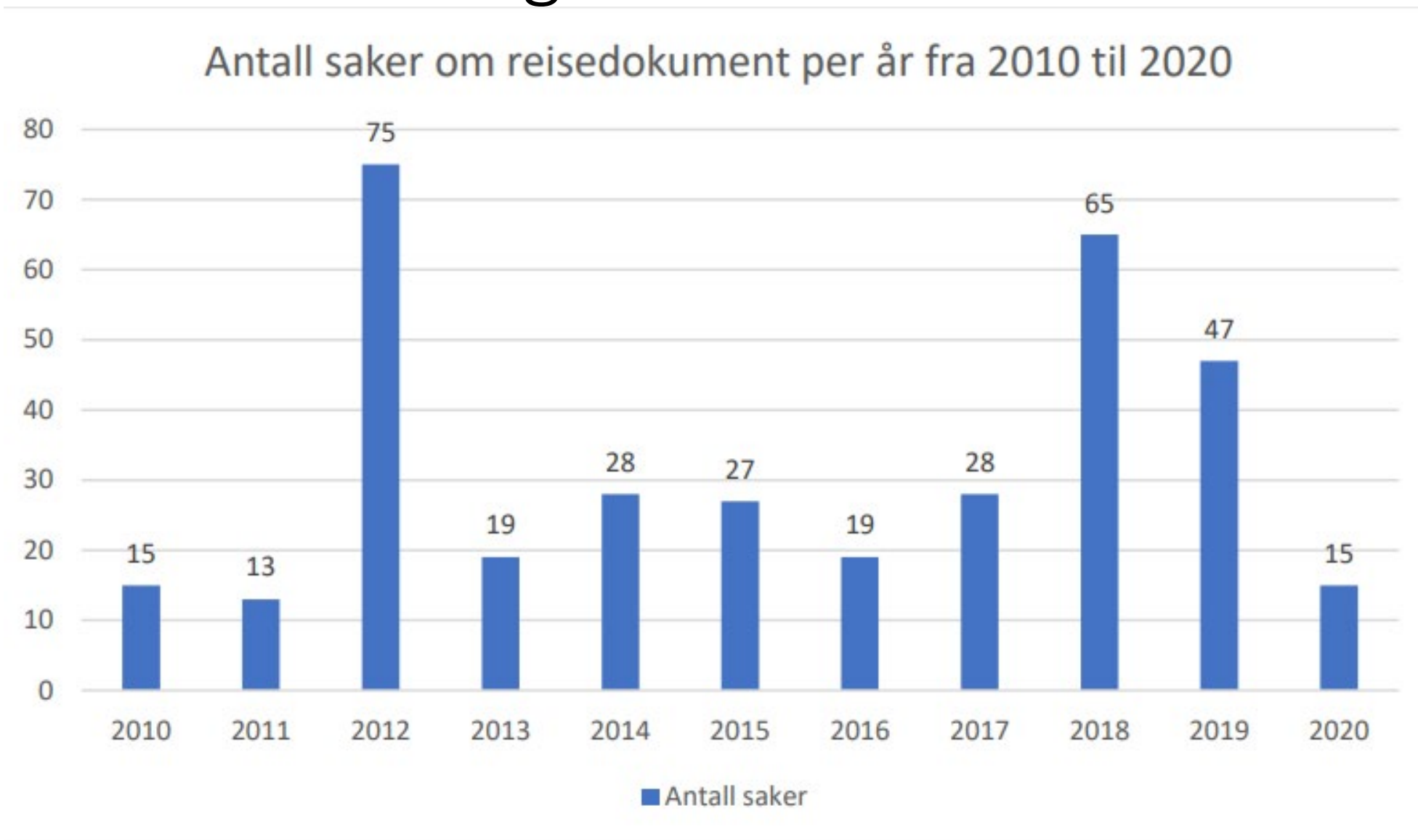
Schengen-standardisert oppholdskort

- Dokumenterer gyldig oppholdstillatelse
- Ikke legitimasjonsdokument (HR-2017-2078-A)
- Men: Kan aksepteres av banker med ytterligere dokumentasjon (Rundskriv 8/2019 Veileder til hvitvaskingsloven).
- Våre undersøkelser viser at det kreves i flere bankers legitimasjonskontroll

Jussbuss' erfaringer med reisedokumentsaker

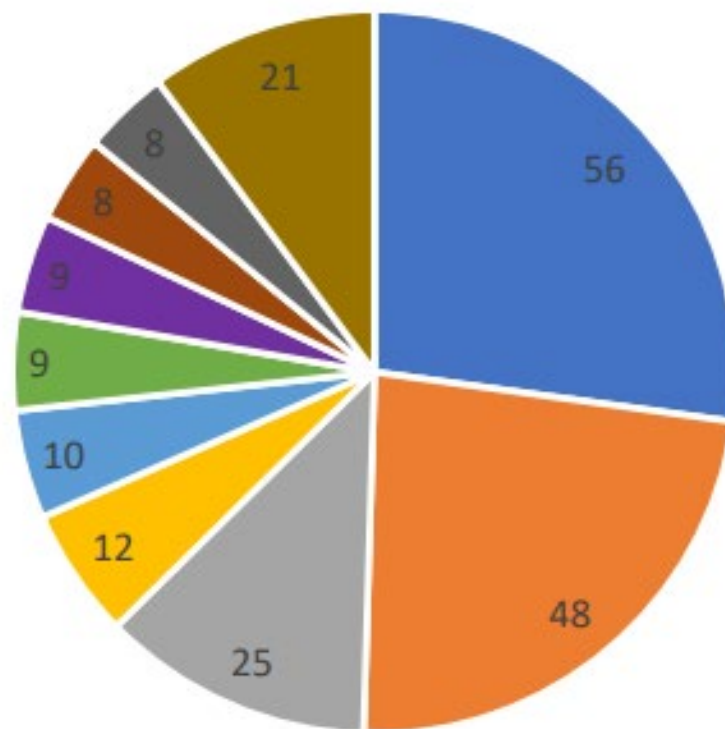
- Kategorisering av saker i Jussbuss' saksbehandlingssystem
 - Mulige feilkilder

Jussbuss' erfaringer med reisedokumentsaker



Jussbuss' erfaringer med reisedokumentsaker

Antall saker fordelt på land



■ Eritrea ■ Somalia ■ Syria ■ Irak ■ Afghanistan ■ Iran ■ Russland ■ Etiopia ■ Statsløs ■ Andre land

Jussbuss' erfaringer med reisedokumentsaker

- Våre tall sammenfaller stort sett med UDIs avslagsstatistikk

Tabell med tall fra UDI om avslag på reisebevissøknad på grunn av identitetstvil siden 2010⁷¹

Land	Antall
Somalia	266
Eritrea	219
Afghanistan	208
Syria	105
Jemen	92
Irak	79
Etiopia	63
Iran	59
Statsløse	30
Sudan	20
Andre	138
Totalsum	1279

Jussbuss' erfaringer med reisedokumentsaker

- UDI anerkjenner dem som legitimasjonsdokumenter, men det har ikke betydning for utstedelse av reisedokumenter

Tilgang til grunnleggende banktjenester

- Interessekonflikt: Bankers behov for å kjenne kunden v. kundens behov for grunnleggende banktjenester
 - Grunnleggende banktjenester: Bankkonto, betalingskort uten bilde (debetkort) og tilgang til nettbank (rundskriv 8/2019: *Veileder til hvitvaskingsloven* pkt. 4.3.1.8).
- Kontraheringsplikten: Saklig grunn for avslag (finansavtalelov § 14 første ledd).
- Identitetstvil gyldig avslagsgrunn pga. hvitvaskingsregelverket
- Bankers plikt til å kjenne sine kunders identitet
 - Kundetiltak, jf. hvitvaskingsloven §§ 9 første ledd første punktum og 12.
 - Krav om å legge frem gyldig legitimasjon, jf. § 12.

Tilgang til grunnleggende banktjenester

- Gyldig legitimasjon
 - Hvitvaskingsloven § 12, jf. hvitvaskingsforskrift § 4-3.

§ 4-3. Gyldig legitimasjon for fysiske personer

(1) Gyldig legitimasjon for fysiske personer ved personlig fremmøte er original av dokumenter som

- a. er utstedt av offentlig myndighet eller av annet organ som har betryggende kontrollrutiner for dokumentutstedelse, og dokumentene har et tilfredsstillende sikkerhetsnivå,
- b. inneholder fullt navn, navnetrekk, fotografi, og
- c. fødselsnummer eller D-nummer.

(2) For person som ikke har norsk fødselsnummer eller D-nummer, skal legitimasjonsdokument, i tillegg til kravene som følger av første ledd, inneholde fødselsdato, fødested, kjønn og statsborgerskap.

(3) Krav om navnetrekk gjelder ikke for pass.

(4) Elektronisk signatur er gyldig legitimasjon for fysisk person når identiteten ikke skal bekreftes ved personlig fremmøte. Elektronisk signatur må tilfredsstillende kravene til eID-ordning i [forskrift 21. november 2019 nr. 1578](#) om selvdeklarasjon av ordninger for elektronisk identifikasjon § 3 og være oppført på publisert liste i henhold til § 13 første ledd i nevnte forskrift.

Tilgang til grunnleggende banktjenester

- Gyldig legitimasjon
 - Finanstilsynets rundskriv 8/2019: Veileder til hvitvaskingsloven pkt. 4.3.1.1

Gyldig legitimasjon for fysiske personer er etter Finanstilsynets oppfatning:

- Norske og utenlandske pass (ikke nødpass)
- Norske førerkort
- Norske bankkort med bilde
- Nasjonale ID-kort utstedt av et EØS-land (en oversikt over disse fremgår av utlendingsforskriften vedlegg 4)
- Norsk utlendingspass (blått pass)
- Norsk reisebevis for flyktninger (grønt pass)
- Elektronisk legitimasjon i henhold til hvitvaskingsforskriften § 4-3 fjerde ledd.

Legitimasjonsdokumentet må være gyldig. Det vil si at den ikke kan være utgått på dato ved fremleggelsen. Ved personlig oppmøte må legitimasjonsdokumentet fremlegges i original.

Tilgang til grunnleggende banktjenester

- Gyldig legitimasjon
 - Adgang til å gi begrensede banktjenester ved å innhente oppholdskort og foreta «annen nødvendig kontroll»

Tilgang til grunnleggende banktjenester

- Vår undersøkelse av bankenes praksis
- Våre spørsmål
 - Hvilke krav til identitetsdokumentasjon stilles for å opprette en konto hos dere? Kreves det for eksempel alltid pass?
 - Gjøres det unntak i enkelttilfeller, eller er kravene til dokumentasjon absolutte?
 - Tilbyr dere eventuelt begrensede banktjenester for de som mangler identitetsdokumenter? Hvilke begrensninger tilbys da disse eventuelt med?

Tilgang til grunnleggende banktjenester

- Oppsummering av våre funn høsten 2021
 - Oversikt over aksepterte dokumenter som gyldig legitimasjon

	Norsk pass	Uten-landsk pass	Norsk førerkort	Norsk bankkort med bilde	Nasjonalt ID-kort fra EØS-land	Norsk utlendings-pass	Norsk reisebevis for flyktninger	Elektronisk legitimasjon, jf. hvitvaskingsforskrift § 4-3 fjerde ledd.
Bank nr. 1	X	X	X	X	X	X	X	
Bank nr. 2	X	X	X	X	X	X	X	X
Bank nr. 3	X	X	X	X	X	X	X	X
Bank nr. 4	X	X			X	X	X	
Bank nr. 5	X	X	X		X	X	X	X
Bank nr. 6	X	X				X	X	

Tilgang til grunnleggende banktjenester

- Oppsummering av våre funn høsten 2021
 - Kreves fødselsnummer, eller aksepteres D-nummer?
 - Åpner banken for å gi begrensede banktjenester til personer uten gyldig legitimasjon?

	Godkjennes D-nummer?	Unntaksadgang?
Bank nr. 1	Ja	Ja
Bank nr. 2	Ja	Ja
Bank nr. 3	Ja	Ja
Bank nr. 4	Ja	Ja
Bank nr. 5	Ja	Nei
Bank nr. 6	Ja	Nei

Tilgang til grunnleggende banktjenester

- Sammenfattet med andre undersøkelser
 - Kirkens Bymisjon i 2021
 - Likestillings- og diskrimineringsombudet i 2020
 - Norsk organisasjon for asylsøkere, Redd Barna og Norsk Folkehjelp i 2020 (Med livet på vent)
- Undersøkelsene underbygger våre funn: Ulik praksis
- Skjønnsmessig og uklar adgang til å få begrensede banktjenester for personer uten gyldig legitimasjon/med identitetstvil
- Mangel på kontrollmekanismer

Tilgang til BankID

- Interessekonflikt: Bankers behov for å kjenne kunden v. kundens behov for BankID
- Kontraheringsplikt: Uklart
- Gyldig identitetsbevis: Pass eller nasjonalt ID-kort
(selvdeklarasjonsforskriften § 19 første ledd første strekpunkt)
- Plikt til å avslå hvis kunden ikke har gyldig legitimasjon
(hvitvaskingsregelverket)

Tilgang til BankID

- Vår undersøkelse av bankenes praksis
- Vårt spørsmål:
 - Hvilke krav til identitetsdokumentasjon stilles for å få BankID hos dere?

Tilgang til BankID

- Bransjestandard: «Regler om BankID» av Bits
 - Gyldig legitimasjon
 - gyldig norsk pass, gyldig utenlandsk pass eller andre dokumenter som «etter en konkret risikobasert vurdering anses som gyldig legitimasjon med *samme sikkerhetsnivå som norsk pass*»
 - Unntak fra krav til pass bl.a. hvis sikker på identitet, eller fremleggelse vil være urimelig merbelastning.

Tilgang til BankID

- Oppsummering av våre funn høsten 2021
 - Oversikt over dokumenter som aksepteres som gyldig legitimasjon

	Norsk pass	Utenlandsk pass	Norsk nasjonalt ID-kort	Reisebevis for flyktinger	Utlendingspass
Bank nr. 1	X	X	X	X	X
Bank nr. 2	X	X	X	X	X
Bank nr. 3	X	X	X	X	X
Bank nr. 4	X	X	X	X	X
Bank nr. 5	X	X	X	X	X
Bank nr. 6	X	X		X	X

Tilgang til BankID

- Oppsummering av våre funn høsten 2021
 - Kreves fødselsnummer, eller aksepteres D-nummer?

	Godkjennes D-nummer?
Bank nr. 1	Ja
Bank nr. 2	Nei
Bank nr. 3	Ja
Bank nr. 4	Nei
Bank nr. 5	Nei
Bank nr. 6	Nei

Tilgang til BankID

- Sammenfatning med andre undersøkelser
 - Likestillings- og diskrimineringsombudet i høsten 2018
 - Stort sett sammenfallende. Reisebevis akseptert blant fire av fem undersøkte basert på konkret risikovurdering. Sistnevnte aksepterte kun pass, men uklart om det er endret.
 - Vennesla Tidende høsten 2021
 - Språkkrav. Flere banker virker å praktisere dette.
- Forutsetning for BankID: Grunnleggende banktjenester. Fortsatt største hinder.

Politisk initiativ

- Skriftlig spørsmål på Stortinget 04.11.2021. Lite drahjelp fra finansministeren:
 - «Jeg forventer at bankene forholder seg til regelverket som gjelder for dem»

Politisk initiativ

- Nasjonalt ID-kort
 - ID-kortlov og ID-kortforskrift trådt i kraft for norske statsborgere 19.10.2020.
 - Funksjoner
 - Identitetsdokument
 - Reisedokument
 - Bare for norske statsborgere per nå.
- Forslag om endring av forskrift for å omfatte utenlandske statsborgere på trappene. Årsak: Behovet for én identitet.
- Sentralt for personer uten gyldig legitimasjon/med identitetstvil:
 - Hvem kan få det?
 - Hvordan blir kravet til sannsynliggjort identitet?

Oppsummering og anbefalinger

- Ulik praksis blant banker.
- Skjønnsmessige og uklare regler vdr. begrensede banktjenester
- Reisedokumenter er viktige for tilgang
- Mangel på tilsyn og tilsynelatende lite informasjon om klagemuligheter
- Behov for nærmere analyse av den
 - EØS-rettslige siden av bankens plikt til å kjenne sin kunde
 - Diskrimineringsrettslige siden, og større bevissthet blant bankene

Takk for oppmerksomheten