



# DISKRIMINERINGSNEMNDA

Offentlig versjon

**Sak 2022/753  
(Tidligere sak 21/628)**

**Likestillings- og diskrimineringombudet**

**mot**

**DNB Bank ASA**

**Vedtak av 17. oktober 2022 fra Diskrimineringsnemnda,  
sammensatt av følgende medlemmer:**

**Reidun Wallevik (nemndleder)  
Thorkil H. Aschehoug  
Lars Magnus Bergh**

---

<b>Postadresse</b>	<b>Telefon</b>	<b>E-post</b>	<b>Hjemmeside</b>
Diskrimineringsnemnda Postboks 208 Sentrum 5804 Bergen	(+47) 90933125	<a href="mailto:post@diskrimineringsnemnda.no">post@diskrimineringsnemnda.no</a>	<a href="http://www.diskrimineringsnemnda.no">www.diskrimineringsnemnda.no</a>

Saken gjelder spørsmål om en bank sin praksis med å avvise kunder som bruker oppholdskort som legitimasjon, er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet.

### **Bakgrunn for saken**

Etter hvitvaskingsloven § 12 skal banker bekrefte kundens identitet på grunnlag av gyldig legitimasjon. I Finanstilsynets «Veileder til hvitvaskingsloven» (rundskriv 8/2019) punkt 4.3.1.7 presiseres det at finansforetak har anledning til å gi utenlandske statsborgere eller statsløse som har fått opphold etter utlendingsloven, men som ikke har gyldig legitimasjon, adgang til begrensede, grunnleggende banktjenester, uten at dette anses som brudd på hvitvaskingslovens regler.

Det presiseres i veilederen punkt 4.3.1.8 at finansforetak som er underlagt krav om kontraheringsplikt og finansiell inkludering, må påse at det ikke utvikles en diskriminerende praksis basert på flyktningstatus eller lignende. Kunden må vurderes ut fra den konkrete risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering som kunden representerer.

Likestillings- og diskrimineringsombudet innhentet i 2020 informasjon fra flere banker om deres praksis for etablering av kundeforhold med grunnleggende banktjenester. Den 15. desember 2020 kontaktet ombudet DNB Bank ASA (DNB). Ombudet etterspurte informasjon om DNBs praksis rundt utstedelse av grunnleggende banktjenester for personer som har fått gyldig opphold i Norge og som er i prosess om å søke om reisebevis for flykninger eller utlendingspass, og for personer med begrenset oppholdstillatelse. Disse personene har ofte ikke annen legitimasjon enn oppholdskort. I brev av 18. januar 2021 svarte DNB blant annet:

«Når Finanstilsynet i nevnte rundskriv har gitt uttrykk for at bankene har anledning til å gi flykninger 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».

Likestillings- og diskrimineringsombudet klagde saken inn for Diskrimineringsnemnda 14. oktober 2021. Etter vanlig saksforberedelse ble saken behandlet i nemndas møte 20. september 2022 i Statens Hus i Bergen /

via videokonferanse. I behandlingen deltok nemndleder Reidun Wallevik og nemndmedlemmene Thorkil H. Aschehoug og Lars Magnus Bergh. Sekretariatet var representert ved Kristine F. Sandven, Maria Berntsen Teksle og Ingrid Teistung. Tommy Høyvik Flesland deltok som observatør.

## **Partenes syn på saken**

### **Likestillings- og diskrimineringsombudet har i hovedsak anført:**

DNBs praksis med å avvise kunder som har oppholdskort som legitimasjon, er i strid med forbudet mot indirekte diskriminering på grunn av etnisitet.

Praksisen er i utgangspunktet nøytral ettersom reglene om legitimasjon for å opprette kundeforhold gjelder for alle. Praksisen innebærer imidlertid at personer med oppholdskort stilles dårligere enn andre, ettersom de ikke får tilgang til grunnleggende banktjenester på grunn av sin etnisitet / nasjonale opprinnelse.

Forskjellsbehandlingen er knyttet til diskrimineringsgrunnet etnisitet. Forskjellsbehandlingen har direkte sammenheng med personers oppholdsstatus. Avslag på tilgang til grunnleggende banktjenester med referanse til oppholdsstatus vil bare ramme utenlandske statsborgere, ikke norske statsborgere. Det vises til Diskrimineringsnemndas sak 19/439 og ombudets sak 09/446.

DNB har ikke sannsynliggjort at banken vurderer mulige kunder med oppholdskort individuelt. Det gis automatisk avslag til kunder med oppholdskort. Banken ekskluderer dermed kunder som veilederen eksplisitt nevner kan inkluderes. Både artikkelen i E24 og vitneutsagnet fra C bekrefter oppfatningen om at personer med oppholdskort ikke får grunnleggende banktjenester hos DNB.

DNB kan avslå kundeforhold dersom det foreligger saklig grunn. Dette krever imidlertid at det foreligger noe konkret ved den enkelte kunde. Dette innebærer at enhver mulig kunde med oppholdskort skal ha en individuell vurdering av om vedkommende kan legitimere seg i tråd med regelverket og bankens interne rutiner.

Dersom nemnda kommer til at DNB vurderer mulige kunder med oppholdskort individuelt, anføres det at denne vurderingen uansett er for snever.

Ekskluderingen av personer med oppholdskort oppfyller ikke vilkårene for tillatt forskjellsbehandling. Hensynet til å forebygge hvitvasking er et legitimt hensyn, og formålet kan i utgangspunktet være saklig. Nødvendighetsvilkåret og forholdsmessighetsvilkåret er imidlertid ikke oppfylt i denne saken.

Forskjellsbehandlingen er ikke nødvendig. Hvitvaskingsregelverket åpner for å gi grunnleggende banktjenester til personer med oppholdskort. De tre andre bankene ombudet har kontaktet, har informert om at de vurderer mulige kunder med oppholdskort individuelt. I disse bankene var det mulig for denne gruppen å få grunnleggende banktjenester. At andre banker gjør dette på en annen måte, tilsier at forskjellsbehandlingen ikke er nødvendig.

Finanstilsynets veileder gir uttrykkelig rom for en praksis som ivaretar både kontraheringsplikt, finansiell inkludering og hvitvaskingsrisikoen. I brev av 11. oktober 2021 skriver Finanstilsynet at veilederen åpner for at personer uten gyldig legitimasjon på visse vilkår kan få tilgang til grunnleggende banktjenester. Finanstilsynet skriver videre at det er

«(...) Finanstilsynets forventning at bankene tilbyr grunnleggende bank- og forsikringstjenester, dersom det ikke foreligger saklig grunn til å avslå. Saklig grunn til å avslå kan kun identifiseres gjennom at bankene foretar en konkret risikovurdering av hver enkelt person som ønsker å bli kunde eller benytte seg av bankens grunnleggende tjenester.»

Forskjellsbehandlingen er uforholdsmessig inngripende overfor dem som forskjellsbehandles. Tilgang til grunnleggende banktjenester er helt nødvendig, blant annet for å betale husleie, motta studiestøtte og ta del i regulært, lønnet arbeid. 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.

### **DNB Bank ASA har i hovedsak anført:**

DNBs praksis for kunder med oppholdskort som legitimasjon er ikke i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet. Praksisen er saklig, nødvendig og ikke uforholdsmessig inngripende.

Praksisen skyldes hvitvaskingslovgivningen. Gjennom veiledningen fra Finanstilsynet åpner hvitvaskingsregelverket for at personer uten gyldig legitimasjon i visse tilfeller kan få tilgang til grunnleggende banktjenester. Bankene er imidlertid som et klart utgangspunkt pålagt å følge krav i lov om at det skal foreligge gyldig legitimasjon for å etablere kundeforhold. Veilederen gir anvisning på et snevert unntak som bankene «har anledning til» å benytte. Banken må uansett gjøre «nødvendig kontroll» av personens identitet, og vurdere risikoen.

[Beskrivelse av bankens interne retningslinjer og rutiner].

Banken vurderer jevnlig hvilke krav den stiller til asylsøkere og flyktninger sett opp mot hvitvaskingsregelverket. DNB tilbyr generelt kundeforhold og banktjenester til utenlandske statsborgere, også asylsøkere og flyktninger. En flyktning som har fått utstedt oppholdskort, og som ikke har pass fra hjemlandet, vil få utstedt reisebevis av norske myndigheter gitt at den oppgitte identiteten ikke vurderes som mest sannsynlig uriktig. Når korrekt identitet er bekreftet av norske myndigheter i form av et reisebevis eller utlendingspass, åpner dette for at DNB vil etablere kundeforhold og gi tilgang til bankens ordinære produktspekter for konto- og betalingstjenester.

Hovedregelen der kravene til kundetiltak etter hvitvaskingsloven og forskriften ikke kan oppfylles, er at kunder skal avvises, jf. hvitvaskingsloven § 21. Hvitvaskingsloven og forskriften gir ikke adgang til å lempe på kravene til gyldig legitimasjon. Rundskrivet går lenger enn det ordlyden i lov og forskrift åpner for, jf. hvitvaskingsloven § 12 og § 16 annet ledd om hva slags kundetiltak som kan lempes ved lavere risiko.

Unntaket som rundskrivet åpner for, innebærer meget krevende vurderinger, der banken skal akseptere kunder som ikke har mulighet til å tilfredsstille kravene. Unntaket er også krevende å balansere mot DNBs plikt til å følge opp kundeforhold etter hvitvaskingsloven § 24. Rundskrivet gir ikke veiledning om gjennomføringen av løpende oppfølging i de sakene der kundeforhold er etablert på bakgrunn av unntaksadgangen.

For banker er det generelt krevende å balansere kravene til kontraheringsplikt, finansiell inkludering og hvitvaskingsregelverkets forpliktelser. En forutsetning for å tilby betalingstjenester er at hvitvaskingsrisikoen kan håndteres. Banker kan avslå kundeforhold dersom de har «saklig grunn» til det, jf. finansavtaleloven § 14. En slik saklig grunn er at DNB ikke kan gjennomføre kundetiltak etter hvitvaskingsloven, også der det er adgang til unntak fra visse av kundetiltakskravene.

DNBs praksis er ikke uforholdsmessig inngripende, ettersom mange asylsøkere og flyktninger har gyldig legitimasjon som gir mulighet for å opprette kundeforhold med tilgang til ordinære produkter. DNB kan ikke utelukke at bankens praksis har ført til at personer som ikke har hatt gyldig legitimasjon, ikke har fått opprettet kundeforhold for begrensede grunnleggende banktjenester. Banken har dessverre ikke tall eller statistikk over kunder som ikke får opprettet kundeforhold, hvilket kan bety at mange som opprinnelig ikke har kunnet fremvise akseptabel legitimasjon, har fått dekket sitt behov senere.

Ulik gjennomføring av hvitvaskingsreglene i banker er ikke i seg selv en indikasjon på diskriminering. Finanstilsynet presiserer i brevet til ombudet datert 11. oktober 2021 at «hvitvaskingsreglene er minimumsregler, og forutsatt at

disse etterleves, kan ulik håndtering av reglene alltid skyldes bankenes egne risikovurderinger».

Artikkelen i E24 og det skriftlige vitneutsagnet fra C, kan ikke tas til inntekt for at banken ikke vurderer individuelt. Alle som ønsker å bli kunde i DNB behandles individuelt når de kontakter banken. Eventuelle avslag skjer etter en individuell vurdering av bankens krav til å bekrefte kunders identitet, og en rekke andre relevante opplysninger som må oppgis og registreres for at banken skal kjenne sin kunde i tråd med hvitvaskingslovgivningen. DNBs vurdering er heller ikke for snever.

DNB har nå presisert kommunikasjonen på hjemmesiden slik at det er tydeligere at alle som ønsker å bli kunde i DNB behandles individuelt når de kontakter banken. Dette gjelder også flyktninger og asylsøkere uten gyldig legitimasjon.

### **Nemndas syn på saken**

Nemnda har kommet til at DNBs praksis med å avvise kunder som bruker oppholdskort som legitimasjon, er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet.

### **Rettslige utgangspunkt**

Likestillings- og diskrimineringsloven § 6 forbyr diskriminering på grunn av etnisitet. Begrepet «etnisitet» er ikke definert i lovteksten, men omfatter blant annet nasjonal opprinnelse, avstamning, hudfarge og språk, jf. bestemmelsens første ledd andre punktum. Listen er ikke uttømmende, jf. Prop. 81 L (2016-2017) side 82.

Med diskriminering menes direkte eller indirekte forskjellsbehandling som ikke er lovlig etter unntaksbestemmelsene i lovens §§ 9 og 10 eller bestemmelsen om positiv særbehandling i § 11.

Med indirekte forskjellsbehandling menes enhver tilsynelatende nøytral bestemmelse, betingelse, praksis, handling eller unnlattelse som vil stille personer dårligere enn andre, på grunn av etnisitet, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 8.

Forskjellsbehandling er ikke i strid med forbudet når forskjellsbehandlingen har et saklig formål, er nødvendig for å oppnå formålet og ikke er uforholdsmessig inngripende overfor den eller de som forskjellsbehandles, jf. lovens § 9.

I bevisvurderingen gjelder det alminnelige beviskravet i sivile saker. Nemnda må legge til grunn det faktum som etter en samlet vurdering av bevisene er mest sannsynlig, se for eksempel Høyesteretts dom i HR-2020-2476-A avsnitt 74 og 75.

Dersom det etter en slik bevisvurdering unntaksvis er absolutt bevistvil (det vil si at det ene faktumet er like sannsynlig som det andre), fremgår det av bevisbyrderegelen i likestillings- og diskrimineringsloven § 37 at tvilen vil gå utover den påstått ansvarlige dersom det foreligger omstendigheter som gir «grunn til å tro» at diskriminering har funnet sted. At det må være «grunn til å tro», betyr at klageren må vise til konkrete holdepunkter eller indikasjoner for at diskriminering har skjedd, utover en ren påstand om dette.

### **Den konkrete vurderingen**

Nemnda tar innledningsvis stilling til om DNB faktisk vurderer individuelt personer som har oppholdskort som legitimasjon, eller om bankens praksis er å avvise denne kundegruppen. Partene er uenige om dette.

Etter nemndas vurdering har ikke DNB sannsynliggjort at banken vurderer individuelt personer med oppholdskort som legitimasjon. I bankens forklaring til Likestillings- og diskrimineringsombudet den 18. januar 2021 er banken tydelig på at det ikke kan etableres et kundeforhold for denne persongruppen. Nemnda har også vektlagt at bankens hovedargumentasjon hele tiden har vært at deres praksis med avvisning er lovlig etter likestillings- og diskrimineringsloven § 9. Nemnda legger derfor til grunn at DNBs praksis er å avvise kunder som bruker oppholdskort som legitimasjon, uten å vurdere dem individuelt.

Nemnda har videre kommet til at praksisen utgjør indirekte forskjellsbehandling på grunn av etnisitet, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6, jf. § 8.

Likestillings- og diskrimineringsloven § 8 oppstiller ikke krav om et diskriminerende motiv eller en diskriminerende hensikt. Forbudet mot indirekte diskriminering kan ramme praksiser som har som formål å ivareta legitime hensyn, dersom praksisen faktisk vil ramme en bestemt gruppe negativt, jf. Prop. 81 L (2016-2017) s. 314-315. Videre kreves det ikke at praksisen har fått konkrete følger. Det er tilstrekkelig at det foreligger en praksis som er egnet til å stille noen dårligere enn andre, på grunn av et diskrimineringsgrunnlag, se Prop. 81 L (2016-2017) s. 315.

Kravet om gyldig legitimasjon for å få grunnleggende banktjenester gjelder i utgangspunktet for alle, uavhengig av etnisitet. Slik kravet praktiseres av DNB, er det likevel egnet til å stille personer med oppholdskort dårligere enn andre, ved at de ikke får tilgang til grunnleggende banktjenester. Et automatisert avslag på grunnleggende banktjenester som er begrunnet med at kunden bare har oppholdskort som legitimasjon, vil bare ramme utenlandske statsborgere. Etter nemndas syn er praksisen derfor egnet til å stille personer dårligere enn andre som følge av etnisitet (nasjonal opprinnelse).

Det avgjørende spørsmålet i saken er om forskjellsbehandlingen likevel er lovlig, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 9.

Forskjellsbehandlingen er begrunnet i etterlevelse av hvitvaskingslovgivningen. Nemnda mener at hensynet til å forebygge hvitvasking er et legitimt hensyn, og at forskjellsbehandlingen har et «saklig formål». Spørsmålet er om forskjellsbehandlingen er nødvendig og forholdsmessig.

Nemnda har kommet til at forskjellsbehandlingen ikke er nødvendig. Avgjørende for nemndas vurdering er at hvitvaskingsregelverket gjennom Finanstilsynets rundskriv åpner for at personer med oppholdskort som legitimasjon kan få grunnleggende banktjenester etter en konkret og individuell vurdering. Nemnda har forståelse for at individuelle vurderinger av personer med oppholdskort vil være mer krevende å gjennomføre, og at det kan være mer byrdefullt enn å ha en automatisert praksis. Nemnda kan likevel ikke se at individuelle vurderinger vil være uforholdsmessig ressurskrevende for banken å gjennomføre, tatt i betraktning Finanstilsynets forventning om at bankene foretar en konkret risikovurdering av hver enkelt person som ønsker å benytte seg av bankens grunnleggende tjenester. Nemnda har også lagt vekt på at andre banker tilsynelatende balanserer hvitvaskingsregelverket mot likestillings- og diskrimineringsregelverket. Etter nemndas syn er det derfor ikke nødvendig for DNB å legge seg på en linje der personer med oppholdskort automatisk får avslag, ettersom det finnes andre ikke-diskriminerende handlingsalternativer som vil være i tråd med hvitvaskingsregelverket.

Selv om det ikke har betydning for resultatet, har nemnda også vurdert om forskjellsbehandlingen er uforholdsmessig inngripende. Etter nemndas syn er det uforholdsmessig inngripende å gi personer med oppholdskort automatisk avslag på grunnleggende banktjenester hos DNB. Denne typen elektroniske banktjenester er helt grunnleggende i dagens samfunn.

Diskrimineringsnemnda har etter dette kommet til at vilkårene for lovlig forskjellsbehandling ikke er oppfylt. DNBs praksis er indirekte diskriminerende på grunn av etnisitet, jf. likestilling- og diskrimineringsloven § 6, jf. § 8.

Vedtaket er enstemmig.

Sak 2022/753

**Diskrimineringsnemnda har fattet følgende vedtak:**

DNBs praksis med å avvise kunder med oppholdskort som legitimasjon er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet.

Reidun Wallevik  
nemndleder

Thorkil H. Aschehoug

Lars Magnus Bergh

*Dokumentet er godkjent elektronisk og har derfor ingen signatur.*