

## Utlendingers tilgang til banktjenester

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

Av:

Lisa Dyrud

Lise Stefanussen

Sveinung Liland Hartveit



## **Utlendingers tilgang til banktjenester**

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

© Jussbuss 2022

Utgiver: Jussbuss

**Jussbuss**

[foreninger.uio.no/jussbuss](https://foreninger.uio.no/jussbuss)



«Jeg lurer på om de stiller seg spørsmålet: «Ville jeg klart å leve sånn som dette»?»

Jente, 12 år<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Paulsen, Hans Christian (14.04.2020). De får være her - men ikke fullt ut. *Vårt Land*. Hentet fra <https://www.vl.no/reportasje/2020/04/14/de-far-vaere-her-men-ikke-fullt-ut/>



## Innholdsfortegnelse

<b>1</b>	<b>INNLEDNING.....</b>	<b>1</b>
1.1	Forord.....	1
1.2	Problemet .....	2
1.3	Formål .....	3
1.4	Metodisk tilnærming.....	4
1.5	Oppbygning av rapporten.....	7
<b>2</b>	<b>REISEDOKUMENTER .....</b>	<b>8</b>
2.1	Innledning .....	8
2.2	Rettslig overblikk.....	8
2.2.1	Reisebevis for flyktninger .....	8
2.2.2	Utlendingspass.....	10
2.2.3	Kort om saker om reisebevis og utlendingspass i rettspraksis .....	12
2.2.4	Kort om mulige årsaker til at det er få saker om reisebevis, utlendingspass og identitetstvil i rettspraksis .....	15
2.2.5	Saker i forvaltningen om reisebevis, utlendingspass og begrensede oppholdstillatelser.....	17
2.3	Kort om oppholdskort .....	18
2.4	Jussbuss' erfaringer.....	19
2.4.1	Introduksjon.....	19
2.4.2	Statistikk .....	20
2.4.3	Eksempler fra saksbehandlingen .....	26
2.4.4	Jussbuss' argumentasjon overfor utlendingsmyndighetene .....	29
<b>3</b>	<b>TILGANG TIL GRUNNLEGGENDE BANKTJENESTER.....</b>	<b>30</b>
3.1	Rettslige utgangspunkter.....	30
3.1.1	Overblikk .....	30
3.1.2	FinKN-2014-208 .....	33
3.2	Bankenes praksis.....	35
3.2.1	Bransjestandard .....	35
3.2.2	Vår undersøkelse høsten 2021 .....	36
3.2.3	Undersøkelse gjennomført av Kirkens Bymisjon i 2020.....	39
3.2.4	Undersøkelse gjennomført av Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Redd Barna og Norsk Folkehjelp i 2020 .....	40

3.2.5	Undersøkelse gjennomført av Likestillings- og diskrimineringsombudet i 2020	41
3.2.6	Drøftelse og oppsummering	43
<b>4</b>	<b>TILGANG TIL BANKID</b>	<b>48</b>
4.1	Rettslige utgangspunkter	48
4.1.1	Overblikk	48
4.2	Bankenes praksis	49
4.2.1	Bransjestandard	49
4.2.2	Vår undersøkelse høsten 2021	50
4.2.3	Undersøkelse gjennomført av Likestillings- og diskrimineringsombudet i 2018	53
4.2.4	Vennesla Tidene, høsten 2021	53
4.2.5	Drøftelse og oppsummering	54
<b>5</b>	<b>POLITISK INITIATIV?</b>	<b>57</b>
5.1	Skriftlig spørsmål på Stortinget	57
5.2	Nasjonalt ID-kort	57
5.2.1	Hva er nasjonalt ID-kort?	57
5.2.2	Hvem kan få det?	58
<b>6</b>	<b>AVSLUTNING OG ANBEFALINGER FOR VEIEN VIDERE</b>	<b>60</b>

## 1 Innledning

### 1.1 Forord

Denne rapporten er skrevet av Lisa Dyrud, Lise Stefanussen og Sveinung Liland Harvteit fra Jussbuss i forbindelse med forskningsprosjektet Societal Security and Digital Identities (SODI).

Jussbuss er et studentdrevet rettshjelptiltak tilknyttet Universitetet i Oslo. Vårt grunnleggende formål er å forbedre sosialt eller økonomisk vanskeligstilte gruppers rettssikkerhet. Gjennom vår saksbehandling tilegner vi oss erfaring som vi anvender i vårt rettspolitiske arbeid. SODI er et tverrfaglig prosjekt som skal undersøke hvordan juss og teknologi kan virke sammen for å avdekke og redusere sårbarheter ved bruk og misbruk av eID-systemer. Prosjektet er ledet av professor Marte Eidsand Kjørven ved Institutt for privatrett, Universitetet i Oslo. Et av forskningsspørsmålene i SODI-prosjektet knytter seg til årsaker og konsekvenser av digitalt utenforskap som skyldes manglende tilgang til systemer for elektronisk identifikasjon.

Vi har, gjennom vårt arbeid i Jussbuss sin utlendingsrettsgruppe, erfart at enkelte grupper av utenlandske klienter ikke får tilgang på grunnleggende banktjenester fordi de mangler tilstrekkelige identitetsdokumenter. Utlendinger som ikke får grunnleggende banktjenester grunnet manglende identitetsdokumentasjon får heller ikke BankID. Vi har ikke hjulpet klienter som har fått avslag fra en bank på grunnleggende banktjenester eller BankID, fordi gruppen ikke bistår i slike saker. Utlendingsrettsgruppen har heller bistått i saken deres om reisedokument. Med reisedokument mener vi reisebevis for flyktninger og utlendingspass.

Denne rapporten skal bidra til å belyse *årsaken* til at personer som får avslag på reisedokumenter ikke får tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID, samt *omfanget* av problemet. Vi vil også peke på mulige problemer i regelverket som bør un-

dersøkes nærmere. Med grunnleggende banktjenester menes bankkonto, betalingskort uten bilde (debetkort) og tilgang til nettbank.<sup>2</sup> BankID er en personlig elektronisk legitimasjon for sikker identifisering og signering på nett.<sup>3</sup>

Vi vil takke professor Marte Eidsand Kjørven for god veiledning.

## 1.2 Problemet

Utlendingsgruppa i Jussbuss jobber med utlendingsrett. I dette arbeidet har vi blitt oppmerksomme på at flere av våre klienter ikke har tilgang til banktjenester. De kommer til oss med et avslag på en søknad om utlendingspass eller reisebevis for flyktninger. Dette er dokumenter utlendinger kan bruke til å reise utenlands, og dokumenter som kan brukes til å få grunnleggende banktjenester. Mange klienter forklarer at de ønsker slike dokumenter fordi de mangler identitetsdokumenter fra hjemlandet, og derfor trenger reisedokumenter for å få tilgang til banktjenester. Jussbuss sender typisk da klager eller omgjøringsbegjæringer til Utlendingsdirektoratet (UDI) eller Utlendingsnemnda (UNE), med argumenter for hvorfor våre klienter bør få disse reisedokumentene.

Det er flere velkjente problemer forbundet med å ikke få tilgang til grunnleggende banktjenester.<sup>4</sup> Vi har hatt klienter som ikke får jobb fordi de ikke har en konto å få lønnen utbetalt til. Et praktisk eksempel på dette kan være hvor en eritreisk kvinne kommer på familiegjenforening med mannen sin som har asyl i Norge. Hun ønsker å jobbe, men trenger identitetsdokumenter for å få opprettet en bankkonto slik at hun kan få lønn utbetalt. Identitetsdokumentene ligger imidlertid igjen i Eritrea, og hun har ingen mulighet for å få tak i dem. Dette skaper problemer når hun skal legitimere seg i Norge. Hun har søkt om utlendingspass, men har fått avslag. Det samme problemet oppstår for klienter som skal få utbetalt studiestøtte fra Lånekassen.

Det stilles, som vi skal komme tilbake til, strengere krav til identifikasjonsdokumenter for å få tilgang til BankID enn for å få tilgang til grunnleggende banktjenester. Det betyr at en person som ikke kan identifisere seg med tanke på å få grunnleggende banktjenester, heller ikke vil kvalifisere til å få BankID. Manglende tilgang til BankID, eller en annen eID på høyt sikkerhetsnivå, betyr at personen det gjelder er utestengt fra en

---

<sup>2</sup> Rundskriv 8/2019 Veileder til hvitvaskingsloven s. 26.

<sup>3</sup> <https://www.bankid.no/privat/los-mitt-bankid-problem/ofte-stilte-sporsmal/generelt-om-bankid/hva-er-bankid/>, hentet 07.01.2022.

<sup>4</sup> Se nærmere om dette i rapportene *Med livet på vent* kap. 6 og *Hvert år må jeg søke på nytt* kap. 9 utarbeidet av Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Redd Barna og Norsk Folkehjelp.



rekke offentlige tjenester. Blant annet kan man ikke signere enkelte dokumenter på nett uten BankID, slik som låneavtaler. I tillegg vanskeliggjør det kommunikasjon med offentlige myndigheter, for eksempel ved at man må møte opp personlig for å legitimere seg.

## 1.3 Formål

Denne rapporten skal bidra til å belyse årsaken til at personer uten reisedokumenter ikke får tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID, samt omfanget av problemet. Når det gjelder årsaker, er det flere potensielle muligheter:

1. Regelverket innebærer at bestemte grupper av utlendinger ikke har rett til dokumenter som er nødvendig for å få tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID.
2. Myndighetene praktiserer regelverket for utstedelse av reisedokumenter for strengt, og gir avslag på reisedokumenter utlendingen har krav på.
3. 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.

Et sentralt spørsmål er altså om det er reglene som sådan (innholdet av gjeldende rett) som skaper problemet eller om årsaken ligger i praktiseringen av reglene (anvendt rett) – enten myndighetenes praktisering av reglene om utstedelse av reisedokumenter eller bankenes praktisering av reglene for å tilby grunnleggende banktjenester og BankID. Årsakene kan også være sammensatt med en kombinasjon av manglende rettigheter og feilpraktisering av reglene.

Vi vil i denne rapporten gjøre følgende:

- Gi en oversikt over hvilke rettslige krav som stilles for utstedelse av reisedokumenter.
- Undersøke antall saker i domstolene og se på statistikk fra UDI og UNE.
- Belyse omfanget av problemet ved å presentere om reisedokumentsaker fra Jussbuss sitt interne saksbehandlingssystem.
- Gi en oversikt over hvilke rettslige krav som stilles til identitetsdokumenter for å få tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID.
- Undersøke bankenes praksis med hensyn til hvilke identitetsdokumenter som faktisk kreves for å få tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID.

Disse undersøkelsene er i seg selv ikke tilstrekkelige til å kunne slå fast om årsaken til at personer som får avslag på søknad om reisedokumenter ikke får tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID er 1, 2 eller 3 som beskrevet ovenfor, eller en kombinasjon av disse. For å kunne svare på dette er det nødvendig å gjennomføre grundige rettsdogmatiske analyser av gjeldende rett på flere områder samt undersøke myndighetenes og bankenes praktisering av relevante regler. Det har ikke vært mulig for oss, innenfor rammene av prosjektet i Jussbuss, å gjennomføre alle de undersøkelsene som er nødvendige for å kunne gi et sikkert svar.

Når det gjelder analysene av gjeldende rett, dreier det seg om et komplekst regelverk på ulike rettsområder, hvor blant annet EØS-rett spiller en sentral rolle. Vi har i denne rapporten begrenset oss til å gi en oversikt over de mest sentrale nasjonale rettskildene, se nærmere nedenfor i punkt 1.4. Vi har gjennomført egne undersøkelser, samt innhentet andre undersøkelser, som belyser bankenes praktisering av reglene om tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID, se punkt 1.4 om den metodiske tilnærmingen i disse undersøkelsene. I tillegg har vi innhentet statistikk om antall saker om reisedokumenter i Jussbuss sitt saksbehandlingssystem og fra UDI og UNE for å kunne belyse omfanget av problemet, se punkt 1.4. Funnene i denne rapporten vil kunne brukes som grunnlagsmateriale for videre undersøkelser av både gjeldende rett og myndighetenes og bankenes praksis. Vi vil også peke på mulige problemer med gjeldende rett, og spesifikke problemstillinger som bør undersøkes nærmere.

## 1.4 Metodisk tilnærming

Den første delen av rapporten ser overordnet på regelverket om hvem som har rett til reisebevis for flyktninger og utlendingspass. Dette reguleres av utlendingsloven<sup>5</sup> med tilhørende forskrift, utlendingsforskriften.<sup>6</sup> Disse utgjør utgangspunktet for analysen. Retten til reisebevis for flyktninger følger av Flyktningkonvensjonen,<sup>7</sup> og er gjennomført i utlendingsloven. Av tidshensyn, vil vi ikke gå nærmere inn på Flyktningkonvensjonen og praksis knyttet til den. Det betyr at vi ikke har undersøkt om norsk rett er i samsvar med internasjonale forpliktelser.

---

<sup>5</sup> Lov av 15. mai 2008 nr. 35 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven).

<sup>6</sup> Forskrift 15. oktober 2009 nr. 1286 om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsforskriften).

<sup>7</sup> De forente nasjoners konvensjon om flyktingers stilling, 22. juli 1951 med tilleggsprotokoll (flyktningkonvensjonen).

Vi vil se hen til lovens forarbeider, særlig Ot.prp. nr. 75 (2006-2007) Om lov om utlendingers adgang til riket og deres opphold her (utlendingsloven). For å klarlegge nærmere praksis rundt retten til utlendingspass og reisebevis for flyktninger, vil det ses hen til rundskriv. UDI har utarbeidet omfattende og detaljerte rundskriv hvor de redegjør for sin forståelse av og praksis omkring regelverket. Vi erfarer at rundskrivene ofte ilegges utslagsgivende vekt.

Den andre delen av rapporten vil se overordnet på regelverket rundt tilgangen til grunnleggende banktjenester og BankID. Regelverket vil her overordnet bestå av finansavtaleloven,<sup>8</sup> hvitvaskingsloven<sup>9</sup> og hvitvaskingsforskriften<sup>10</sup>. Hvitvaskingsloven gjennomfører EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv,<sup>11</sup> men vi har ikke hatt anledning til å gå i dybden på den EU- og EØS-rettslige siden av regelverket.

Hvitvaskingsloven med tilhørende forskrift vil ses i sammenheng med Finanstilsynets veileder til hvitvaskingsloven. Finanstilsynet er et selvstendig myndighetsorgan, som blant annet fører tilsyn med bankene.

Tilgangen til BankID reguleres i hovedsak av avtaleverket «Regler om BankID», som forvaltes av Bits AS (Bits) på vegne av bankene. Avtaleverket er et sett med minimumsregler som alle banker som inngår avtale om å utstede BankID må knytte seg til. I praksis er det denne avtalen, eller likelydende avtaler, som legges til grunn av bankene.

I den siste delen av rapporten redegjør vi for politisk initiativ på feltet, med særlig fokus på utlendingers mulighet for å få norsk nasjonalt ID-kort i fremtiden. Regelverket her består av ID-kortloven<sup>12</sup> og pass- og ID-kortforskriften.<sup>13</sup> For å klargjøre fremtidige utvidelser av gruppen som gis tilgang til nasjonalt ID-kort har vi sett hen til ID-kortlovens forarbeider, Prp. 66 L (2014-2015) Lov om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven).

Vi har videre gjennomført undersøkelser knyttet til bankenes praktisering av kravene til identitetsdokumentasjon for grunnleggende banktjenester og BankID. Vi kontaktet åtte banker av ulik størrelse. Fokuset var i hovedsak på de større bankene, siden de har størst markedsandeler og større kundekretser. Deres praksis har derfor et bredere

---

<sup>8</sup> Lov av 25. juni 1999 nr. 46 om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven).

<sup>9</sup> Lov av 1. juni 2018 nr. 23 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven).

<sup>10</sup> Forskrift 14. september 2018 nr. 1324 om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsforskriften).

<sup>11</sup> Prop.40 L (2017-2018) s. 71.

<sup>12</sup> Lov av 6. mai 2015 nr. 39 om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven).

<sup>13</sup> Forskrift 19. oktober 2020 nr. 2012 om pass og nasjonalt ID-kort (pass- og ID-kortforskriften).

nedslagsfelt enn mindre banker. Enkelte banker satte som premisse for å delta i undersøkelsen at de kunne være anonyme. Vi har valgt å etterkomme dette ønsket.

Vi stilte spørsmål om hvilke krav bankene stiller til identitetsdokumentasjon, og skilte mellom krav for opprettelse av grunnleggende banktjenester og for BankID. Bankene ble stilt like spørsmål for å ha et så godt sammenligningsgrunnlag som mulig. Spørsmålene ble stilt skriftlig av notoritetshensyn. De ble stilt følgende spørsmål:

- 1. Hvilke krav til identitetsdokumentasjon stilles for å opprette en konto hos dere? Krevs det for eksempel alltid pass?*
- 2. Gjøres det unntak i enkelttilfeller, eller er kravene til dokumentasjon absolutte?*
- 3. Tilbyr dere eventuelt begrensede banktjenester for de som mangler identitetsdokumenter? Hvilke begrensninger tilbys da disse eventuelt med?*
- 4. Hvilke krav til identitetsdokumentasjon stilles for å få BankID hos dere?*

Bankenes svar ble deretter fulgt opp avhengig av svarene på spørsmålene, for å få klarhet i hvilke krav den respektive bank stiller for å få tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID. Det varierte i hvilken grad bankene var villig til å utdype av hensyn til interne retningslinjer.

Det var utfordrende å få kontakt med en rekke banker, også blant de største. Enkelte ganger fant vi bare generell kontaktinformasjon på aktørens nettsider som ikke ledet noe sted, mens forutsetningen hos andre var at spørsmålene ble sendt via etablerte kundeforhold. Manglende tilgjengelighet er et problem, både for potensielt nye kunder og øvrige aktører som driver undersøkelser som denne. To av bankene vi kontaktet svarte oss aldri, og har derfor ikke blitt tatt med videre inn i undersøkelsen. Totalt er det seks banker med i våre undersøkelser.

Ettersom undersøkelsene kun omfatter seks banker, kan vi ikke klart si at resultatet er representativt for norske bankers praksis. Resultatet kan likevel si noe om utfordringene mange kunder vil møte på, ettersom noen av de største bankene i Norge er inkludert i undersøkelsene våre. Vi ser våre undersøkelser i sammenheng med undersøkelser gjort av NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp, Kirkens Bymisjon, og Likestillings- og diskrimineringsombudet. Siden resultatene av deres undersøkelser i stor grad samsvarer med våre, kan det tyde på at resultatet fra våre undersøkelser likevel er representative.

Undersøkelsene til NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp ligger tilgjengelig på deres nettsider, og rapportene de inngår i var kjent for oss fra før. Vi fikk tilsendt undersøkelsen til Kirkens Bymisjon etter å ha hatt et møte med dem i august 2021. Likestillings- og diskrimineringsombudet informerte oss om undersøkelsene deres etter at vi tok kontakt med dem etter å ha lest om saken til Aso Ibrahim i media, og ombudets klage til Diskrimineringsnemnda.

Som ledd i kartleggingen av bankenes praksis kontaktet vi bank- og finansnæringens infrastrukturesselskap, Bits, og finansnæringens hovedorganisasjon, Finans Norge. Vi ønsket å undersøke om de hadde utarbeidet noen bransjestandard eller kjente til bransjepraksis for opprettelse av grunnleggende banktjenester og BankID.

Vi har videre innhentet statistikk fra UDI og UNE. Statistikken viser hvor mange personer som har fått innvilget reisebevis for flyktninger og utlendingspass og hvor mange som har fått søknaden sin avslått i perioden 2010 – 2020. Vi spurte også om hvor mange i den samme perioden som hadde fått avslag på grunn av identitetstvil og hvor mange som har fått innvilget oppholdstillatelse etter utlendingsloven § 38. Til slutt ble det innhentet statistikk om hvor mange som har fått oppholdstillatelse med begrensninger etter utl. § 38 femte ledd, og hvor mange av begrensningene som var på grunn av identitetstvil.

Vi har hentet ut statistikk om reisedokumentsaker fra Jussbuss sitt interne saksbehandlingssystem. Se nærmere om dette i punkt 2.4.2.1. Undersøkelsen er begrenset til saker fra de siste ti årene. I perioden rapporten ble skrevet forelå det ikke fullstendig statistikk for året 2021, og undersøkelsen omfatter perioden fra 2010 – 2020.

Vi mener at dette kan gi et utgangspunkt for å forstå omfanget av saker det gjelder og hvem det gjelder.

## **1.5 Oppbygning av rapporten**

Rapportens punkt 2 redegjør for reisedokumenter, hva det er og hvem som har rett til det. Slike dokumenter godtas som legitimasjonsdokument for tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID av alle bankene vi har snakket med. Tilgangen til slike dokumenter er derfor viktig for mange utlendinger som ønsker banktjenester. Vi vil i punkt 2.2 først se på regelverk, rettspraksis og statistikk fra forvaltningen for tilgangen på reisedokumenter. De fleste bankene oppstiller et krav om oppholdskort for å få grunnleggende banktjenester, og vi vil i punkt 2.3 derfor redegjøre kort for regelverket her. I punkt 2.4 vil vi presentere statistikk på reisedokumentsaker fra Jussbuss.

Rapportens punkt 3 og 4 gjelder henholdsvis tilgang til grunnleggende banktjenester og tilgang til BankID. Det redegjøres for rettslige utgangspunkter innenfor de to områdene, før funnene fra undersøkelsene våre presenteres sammen med andre undersøkelser gjort på feltet.

I rapportens punkt 5 presenterer vi pågående politiske prosesser, før vi i punkt 6 kommer med anbefalinger til temaer som bør undersøkes nærmere.

## 2 Reisedokumenter

### 2.1 Innledning

Norske myndigheter kan utstede ulike typer reisedokumenter til utlendinger. Begrepet «reisedokumenter» henviser i denne fremstillingen til *reisebevis for flyktninger* og *utlendingspass*.<sup>14</sup> Rapporten gjør det i punkt 3 og 4 klart at disse dokumentene er sentrale for utlendingers tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID.

Den neste delen av rapporten består av tre deler. Vi redegjør i punkt 2.2 for hva reisebevis for flyktninger og utlendingspass er, hvem som kan ha rett til det, om rettspraksis i slike saker og mulige årsaker til at det er få saker om dette i domstolspraksis. Formålet med punktet er å gi en oversiktspreget, ikke en detaljert eller uttømmende, fremstilling av regelverket. Videre i punktet redegjøres det for statistikk fra UDI og UNE for avslag og innvilgelser av reisedokumenter. Punkt 2.3 redegjør deretter kort om oppholdskort generelt og oppholdskort som et legitimasjonsdokument. Til slutt går vi i punkt 2.4 inn på Jussbuss sine erfaringer i reisedokumentsaker.

### 2.2 Rettslig overblikk

#### 2.2.1 Reisebevis for flyktninger

##### 2.2.1.1 Hva er det?

Reisebevis for flyktninger er et dokument som flyktninger kan bruke til å reise utenlands.<sup>15</sup> Det har en viktig rolle også i andre sammenhenger, se rapportens punkt 3 og 4. Terje Einarsen har tidligere beskrevet reisebevis og utfordringer ved å ikke ha det slik, som vi mener er en dekkende beskrivelse:

---

<sup>14</sup> Det er mulig å søke om utlendingspass for enkeltreise, jf. utf. § 12-5 fjerde ledd, jf. RUDI-2019-1 punkt 3.6, og om reisebevis for enkeltreise, jf. utf. § 12-2 femte ledd, jf. RUDI-2019-1 punkt 3.6.2. Det er ikke det vi henviser til når begrepene *reisebevis* og *utlendingspass* brukes i denne fremstillingen.

<sup>15</sup> Flyktningskonvensjonen artikkel 28 nr. 1 første punktum.

«Et reisebevis har samme funksjon som et pass. Det er et identifikasjonsdokument som legitimerer de identitetsopplysninger som er oppført i passet. Siden mange flyktninger ikke har et nasjonalt pass eller annet id-dokument fra hjemlandet, eller som norske myndigheter fester tiltro til – og i mangel av et generelt norsk id-kort, som riktignok har vært under planlegging i mange år – er reisebevis et essensielt id-dokument for at anerkjente flyktninger effektivt skal kunne delta i det norske samfunnet. Det er for eksempel nødvendig for å kunne åpne bankkonto og få bankkort og ha tilgang til offentlige tjenester og privat handel. Uten reisebevis vil en flyktning i praksis være utestengt fra store og viktige deler av samfunnet i Norge. Det har også sammenheng med at Schengen-standardisert oppholdskort etter lovens § 64a i Norge ikke godtas som noe mer enn bevis for at innehaveren har lovlig opphold i Norge (...). I tillegg er reisebevis nødvendig for å kunne reise lovlig utenlands og tilbake til Norge».<sup>16</sup>

Reisebeviset er typisk gyldig like lenge som oppholdstillatelsen man er innvilget, maksimalt inntil fem år, men det kan i gitte tilfeller være kortere.<sup>17</sup>

### 2.2.1.2 Hvem har rett til det?

I Norge skal personer med «oppholdstillatelse etter § 28» etter søknad gis reisebevis for flyktninger «dersom ikke særlige grunner taler mot det».<sup>18</sup> Vi kommenterer først hvem som i utgangspunktet har rett til reisebevis, før unntaksadgangen kommenteres nærmere.

Oppholdstillatelse etter utl. § 28 gis til utlendinger som anerkjennes som flyktning etter bestemmelsens første ledd.<sup>19</sup> Utl. § 28 sjette ledd gir også rett til oppholdstillatelse som flyktning for ektefelle eller samboer til en flyktning og flyktingens barn under 18 år uten ektefelle eller samboer.<sup>20</sup> Dette omtales gjerne som retten til avledet flyktingstatus, og denne persongruppen vil, på samme måte som familiemedlemmet, ha rett til reisebevis etter § 64 første ledd.<sup>21</sup>

---

<sup>16</sup> Rettsdata: *Utlendingsloven: Norsk lovkommentar* note 174.

<sup>17</sup> Utl. § 12-2 andre ledd.

<sup>18</sup> Utl. § 64 første ledd første punktum. Vi går ikke nærmere inn på § 64 første ledd andre punktum, siden vi ikke har sett saker om dette i vår tid som saksbehandlere.

<sup>19</sup> Utl. § 28 andre ledd. Det er to kategorier som anses som «flyktning» etter første ledd. Bokstav a inkorporerer flyktingkonvensjonen artikkel 1 A sin flyktingdefinisjon, jf. Ot.prp.nr.75 (2006-2007) s. 414, mens bokstav b angir en videre personkrets som også skal anses som «flyktning» i norsk rett.

<sup>20</sup> Merk at loven åpner for at det gjøres unntak fra retten i forskrift. Det er gjort i utlendingsforskriften § 7-2.

<sup>21</sup> RUDI-2019-1 punkt 3.3.

Reisebevis for flyktninger kan nektes utstedt hvis «særlige grunner taler mot» at det.<sup>22</sup> Forskriften regulerer når reisebevis for flyktninger kan nektes utstedt, og nevner blant annet tvil om utlendingens identitet.<sup>23</sup> Hovedregelen etter UDIs rundskriv er at søknader om reisebevis avslås på grunn av tvil om identitet hvis det foreligger motstridende opplysninger om identitet.<sup>24</sup>

Vi kommer til å gå nærmere inn på statistikken og erfaringen vår nærmere under punkt 2.4, men nevner alt nå at avslag på grunn av «tvil om utlendingens identitet» er nektesesgrunnen vi har erfaring med. Det er både i relasjon til reisebevis og utlendingspass. Vi kommenterer derfor forekomsten av slike saker i domstolene i punkt 2.2.3, og mulige årsaker til antallet slike saker i punkt 2.2.4.

## 2.2.2 Utlendingspass

### 2.2.2.1 Hva er det?

Utlendingspass er et dokument som utlendingen kan bruke til å reise utenlands. Et slikt dokument utstedes «dersom utlendingens forhold til hjemlandets myndigheter tilsier det, og det ikke er særlige grunner som taler mot det».<sup>25</sup> Det kan ikke brukes til å reise til hjemlandet, unntatt når «sterke rimelighetsgrunner tilsier det».<sup>26</sup> Utlendingspass har også en viktig rolle i forbindelse med gitte banktjenester, se rapportens punkt 3 og 4.

Utlendingspass er, på samme måte som reisebevis, vanligvis gyldig like lenge som oppholdstillatelsen man er innvilget, og maksimalt inntil fem år.<sup>27</sup> Det kan i gitte tilfeller være kortere.<sup>28</sup>

---

<sup>22</sup> Utl. § 64 første ledd første punktum.

<sup>23</sup> Utf. § 12-1 første ledd bokstav b.

<sup>24</sup> RUDI-2012-9 punkt 4.2.2 og 8.

<sup>25</sup> Utl. § 64 andre ledd. Etter utl. § 64 andre ledd andre punktum kan det også utstedes i andre tilfeller, se utf. § 12-5 fjerde ledd og RUDI-2019-1 punkt 3.5.

<sup>26</sup> Utf. § 12-6 femte ledd andre punktum.

<sup>27</sup> Utf. § 12-6 andre ledd andre punktum.

<sup>28</sup> Utf. § 12-6 andre ledd tredje punktum.



## 2.2.2.2 Hvem har rett til det?

Utlendingspass skal utstedes til en utlending som har eller gis oppholdstillatelse på grunnlag av søknad om asyl, men uten å ha fått innvilget oppholdstillatelse som flyktning.<sup>29</sup>

Ordlyden «på grunnlag av søknad av asyl» gjør det klart at den aktuelle oppholdstillatelsen må springe ut av en asylsøknad, men hvor asyl ikke er innvilget. Dette er i utgangspunktet personer som har opphold etter § 38, og de øvrige persongruppene nevnt i utf. § 12-5.

Myndighetene plikter av eget initiativ å vurdere om personer med avslått asylsøknad har rett til opphold etter utl. § 38.<sup>30</sup> Opphold etter § 38 omtales gjerne som opphold på humanitært grunnlag, og kan gis dersom det foreligger «sterke menneskelige hensyn» eller «utlendingen har særlig tilknytning til riket».<sup>31</sup>

Hovedregelen for å få opphold etter utl. § 38 er at kravet til klarlagt identitet er oppfylt,<sup>32</sup> men også personer med identitetstvil kan gis opphold etter utl. § 38.<sup>33</sup> Myndighetene har da adgang til å begrense rettighetene utlendingen har med oppholdstillatelsen.<sup>34</sup> Opphold etter utl. § 38 kan altså deles i to grupper: Alminnelig opphold og såkalt begrenset oppholdstillatelse.<sup>35</sup>

Det er ikke gitt at utlendingen har rett til utlendingspass selv om vedkommende når gjennom nåløyet og får opphold etter utl. § 38. Identitetstvil er en særlig grunn som gir myndighetene adgang til å nekte å utstede utlendingspass.<sup>36</sup> Det betyr at personer

---

<sup>29</sup> Utl. § 64 andre ledd.

<sup>30</sup> Utl. § 28 syvende ledd.

<sup>31</sup> Utl. § 38 første ledd.

<sup>32</sup> Utf. § 8-12 første ledd.

<sup>33</sup> Se utl. § 38 femte ledd og utf. § 8-12 andre ledd.

<sup>34</sup> Utl. § 28 femte ledd

<sup>35</sup> Merk også at det kan gis spesielle tillatelser etter utl. § 38 for avgrensede persongrupper. Et eksempel på dette er den såkalte engangsløsningen i utf. § 8-14. Den skiller seg fra den alminnelige 38-tillatelsen ved at personen har krav på tillatelsen hvis forskriftens vilkår er oppfylt. Det er, på samme måte som med alminnelig 38-tillatelse, også i disse sakene krav til klarlagt identitet, jf. G-2021-14 punkt 3 andre avsnitt. Personer med opphold etter utf. § 8-14 kan derfor få en oppholdstillatelse med begrensede rettigheter slik som de ordinære etter utl. § 38. Søknad om utlendingspass kan slik avslås også for dem på vanlig måte.

En annen spesiell tillatelse etter § 38 er enslige mindreårige asylsøkere fylt 16 år uten forsvarlig omsorg ved retur som under gitte vilkår kan gis oppholdstillatelse frem til fylte 18 år, jf. utf. § 8-8. UDIs praksis er at disse personene som «hovedregel» ikke innvilges utlendingspass, jf. RUDI-2019-1 punkt 3.6.6. Myndighetene har adgang til dette etter utf. § 12-5 femte ledd bokstav c, smh. § 8-8 første ledd siste punktum.

<sup>36</sup> Utf. § 12-5 femte ledd bokstav a, jf. § 12-1 første ledd bokstav b.

med identitetstvil både kan nektes en fullverdig oppholdstillatelse etter utl. § 38 og utlendingspass.

## 2.2.3 Kort om saker om reisebevis og utlendingspass i rettspraksis

Det er generelt lite rettspraksis om reisedokumenter.<sup>37</sup> Man kan likevel ikke nødvendigvis trekke en linje fra at det er få rettskraftige avgjørelser til at det er få personer som ikke får tilgang til reisedokumenter, og slik har vanskeligheter med å få tilgang til grunnleggende banktjenester og tilgang til BankID. Dette vil diskuteres under i punkt 2.2.4.

HR-2017-2078-A er foreløpig den eneste dommen avsagt av Høyesterett om reisebevis, og det er ingen dommer avsagt av Høyesterett om utlendingspass. Saken gjaldt tre flyktninger som hadde søkt om reisebevis for flyktninger. Søknadene ble avslått på grunn av identitetstvil. Flyktningkonvensjonen art. 28 nr. 1 sier at konvensjonsstatene skal utstede reisebevis til flyktninger med lovlig opphold for å reise utenfor landet med mindre «compelling reasons of national security or public order» tilsier noe annet. Det overordnede spørsmålet i saken var om «det er i samsvar med artikkel 28 i FNs flyktningkonvensjon å nekte reisebevis til flyktninger som har fått opphold i Norge, fordi det er tvil om deres identitet».<sup>38</sup>

Høyesteretts flertall definerte identitetstvil som at det er «sannsynlighetsovervekt for at den identiteten søkeren oppgir som grunnlag for utstedelse av reisebevis, er uriktig».<sup>39</sup> De konkluderte med at det i seg selv utgjør en «compelling [reason] of national security or public order» som gjør det nødvendig å nekte utstedelse av reisebevis.<sup>40</sup>

---

<sup>37</sup> Vi tar forbehold om at vi kun har gjort rettskildesøk i Lovdata tilknyttet utl. 2008 § 64 første og andre ledd dens forgjenger, utl. 1988 § 19 første og andre ledd, og tilhørende forskriftsbestemmelser i utf. 2009 §§ 12-1 og § 12-5, og utf. 1990 §§ 65 og 69. Vi har erfaring gjennom saksbehandlingen hos Jussbuss at det varierer fra tingrett til tingrett om dommer lastes opp i Lovdata, og det er mulig at det finnes noen tingrettsdommer som ikke er lastet opp digitalt.

Se LB-2016-3734 for sakene om avslag på søknad om reisebevis til personene hvis sak ikke ble behandlet av Høyesterett i HR-2017-2078-A, LB-2013-108356, TOSLO-2012-129819 og LB-2009-29465. Premissene i LB-2016-3734 redegjør også kort for foreldrene til to av barna (A og C) hvis sak var tvistegenstand. De to foreldrene, til hvert sitt barn, hadde ikke fått asyl, hadde blitt innvilget opphold etter § 38 og nektet utlendingspass på grunn av identitetstvil. A og C sin identitetstvil oppstod på grunn av såkalt avledet identitetstvil fra deres mor.

Se også saken som foranlediget LB-2020-184245 som beskrives i kjennelsens premisser.

<sup>38</sup> Se dommens avsnitt 1.

<sup>39</sup> Se dommens avsnitt 79.

<sup>40</sup> Se dommens avsnitt 92.

Høyesterett utdypet dette ved å vise til at uriktige identitetsdokumenter nasjonalt og internasjonalt utgjør et «alvorlig sikkerhetsproblem», og at utstedelse av reisedokumenter til personer som mest sannsynlig viser uriktig identitet ville motarbeide det nasjonale og internasjonale arbeidet.<sup>41</sup> Videre mente flertallet at det er «en reell risiko for at tilliten til norske reisedokumenter ville bli undergravd om det ble utstedt reisebevis til personer uten sannsynliggjort identitet».<sup>42</sup>

Høyesterett fremmet bare sakene til tre av partene fra behandlingen i lagmannsretten: D, E og F. Flertallet konkluderte i den konkrete vurderingen av om identiteten var tilstrekkelig sannsynliggjort med at to av dem hadde identitetstvil, og at avslaget var gyldig. E hadde blant annet oppgitt fem ulike identiteter, og bodd flere år under en annen identitet enn den han oppga i Norge. Han hadde ingen dokumenter som underbygget hans påståtte identitet.<sup>43</sup> For Fs del, hadde han oppgitt tre identiteter og hadde ikke fremlagt «noen dokumenter eller på annen måte sannsynliggjort at den siste identiteten han har oppgitt, er den rette».<sup>44</sup>

For den tredje, D, kom flertallet til at det ikke forelå identitetstvil og at avslaget på søknad om reisebevis var ugyldig.<sup>45</sup> Flertallet fremhevet særlig to ting: Antall identiteter og tiden identitetene ble fastholdt. For det første hadde D kun oppgitt to ulike identiteter. Den første identiteten var oppgitt til italienske myndigheter, hvor han var to og en halv måned. Den andre identiteten oppga han til norske myndigheter, og han hadde fastholdt den under hele sitt opphold i Norge. Flertallet konkluderte med at det var en svak sannsynlighetsovervekt for at den siste var korrekt. Det avgjørende var hvor lenge han hadde fastholdt den. D hadde fastholdt den samme identitet for norske myndigheter i ti år, mens han reiste videre fra Italia etter to og en halv måned.

Mindretallet var uenige med flertallet når det gjaldt identitetstvil som nektelsesgrunn, og mente at det må foretas en konkret vurdering av om identitetstvilen gjør det «tvingende nødvendig» å nekte søkerne reisebevis.<sup>46</sup> Det hadde ikke UNE gjort, og mindretallet mente vedtakene også for de to andre var ugyldige.<sup>47</sup>

---

<sup>41</sup> Se dommens avsnitt 89.

<sup>42</sup> Se dommens avsnitt 90.

<sup>43</sup> Se dommens avsnitt 105-106.

<sup>44</sup> Se dommens avsnitt 114.

<sup>45</sup> Se dommens avsnitt 111-112.

<sup>46</sup> Se dommens avsnitt 126-127.

<sup>47</sup> Se dommens avsnitt 129.

Avslutningsvis peker vi på at Høyesterett understrekte at det «er til vesentlig ulempe» å ikke ha reisebevis.<sup>48</sup> Det var ikke avgjørende for resultatet, men det er relevant for denne rapportens vedkommende at også Høyesterett har anerkjent hvor viktig reisebevis til bruk i andre sammenhenger enn bare reiser. Flertallet slutter seg til lagmannsrettens redegjørelse om betydningen av reisebevis:

«Reisebevis gir i likhet med pass flyktingene rett til å krysse landegrenser. Å være i besittelse av reisebevis er derfor en forutsetning for å kunne reise på ferie til utlandet samt for å besøke familie og andre som ikke bor i Norge. Da reisebevis per i dag er eneste gyldige ID-dokument for flyktinger i Norge, er reisebevis også av betydning for flyktingenes muligheter for deltakelse i samfunnslivet. Førerkort kan ikke gis til flyktinger uten reisebevis. Reisebevis er også et vilkår for utstedelse av bankkort med bilde samt for opprettelse av BankID. Uten reisebevis vil det heller ikke være mulig for flyktingene å kjøpe fast eiendom, ta opp banklån eller arbeide i yrker som krever politiattest».<sup>49</sup>

Flertallet fant videre grunn, uten at det har betydning for det rettslige spørsmålet saken reiste,

«å fremheve at saken illustrerer et alvorlig og uløst problem: En liten gruppe flyktinger med lovlig opphold her i landet, og som må forventes å bli her på ubestemt tid, mangler tilgang til viktige goder og muligheter som befolkningen for øvrig kan ta som en selvfølge. I tillegg til de betydelige ulempene i hverdagslivet, kan denne situasjonen lett tenkes å skape problemer for disse flyktingenes integrering i det norske samfunnslivet. Problemet har sin rot i usikkerheten om deres identitet. Det løses ikke ved å utstede et reisebevis hvor identiteten mest sannsynlig er uriktig. Å sørge for at denne gruppen beboere i Norge får tilgang til i alle fall de mest sentrale godene som de i dag mangler, er en oppgave for myndighetene».<sup>50</sup>

---

<sup>48</sup> Se dommens avsnitt 47.

<sup>49</sup> Se dommens avsnitt 45-46.

<sup>50</sup> Se dommens avsnitt 118.

## 2.2.4 Kort om mulige årsaker til at det er få saker om reisebevis, utlendingspass og identitetstvil i rettspraksis

I dette punktet kommer vi til å gå nærmere inn på mulige forklaringer på hvorfor det er så få saker om reisebevis og utlendingspass i domstolene. De fleste sakene som berører regelverket, angår identitetstvil. Vi mener det naturligvis ikke er mulig å tolke fra-været av saker som et tegn på at slike saker ikke finnes.

Et viktig utgangspunkt når man vurderer sakstilfang for domstolene er sakstypen og hvem klientgruppen er.

Klientgruppen er utlendinger, og i denne sammenheng særlig flyktninger og personer med begrenset oppholdstillatelse. Statistisk sett er dette en gruppe som økonomisk sett er mindre ressurssterk enn andre, og som har større utfordringer i arbeidsmarkedet både på kort og lang sikt.<sup>51</sup> De fleste vil trolig ikke ha de økonomiske forutsetningene for å ivareta sine interesser ved domstolsprøving av vedtaket.<sup>52</sup>

Det neste man må ha i mente er den offentlige rettshjelpsordningen. Den setter sentrale rammer for om domstolene har en reell mulighet til å overprøve forvaltningens myndighetsutøvelse, og er for mange eneste mulighet til å få finansiert et søksmål. Det gis ikke, eller i svært liten grad, rettshjelp i saker om reisebevis og utlendingspass.<sup>53</sup> Det betyr at de i utgangspunktet både må betale for egen advokat, og må ta en stor økonomisk risiko ved å bringe saken sin inn for domstolene. Man er avhengig av godhjertede advokater eller bistand gjennom tiltak som NOAS sitt domstolsprosjekt for å

---

<sup>51</sup> Se NOU 2019: 7 *Arbeid og inntektssikring – Tiltak for økt sysselsetting* s. 46.

<sup>52</sup> Jussbuss understrekte dette i høringssvaret sitt til NOU 2020:5 *Likhet for loven*, s. 21. Lenke til høringssvaret her: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing---rettshjelpsutvalgets-utredning-nou-20205/id2705307/?uid=569fa895-704e-42da-900e-07934c305b52>.

<sup>53</sup> For det første påpekes at lov av 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) § 36 første ledd gir en begrenset rett til dekning av sakskostnader i forvaltningen. Det er ikke fri rettshjelp, jf. lov av 3. juni 1980 nr. 35 om fri rettshjelp (rettshjelploven) § 5 første ledd. For det andre viser vi til at utlendingsloven § 92 og lov av 10. juni 2005 nr. 51 om norsk statsborgerskap (statsborgerloven) § 27 angir de utlendingsrettslige sakstypene hvor det gis rettshjelp. Der er verken reisebevis eller utlendingspass nevnt. En eventuell rett må derfor spores gjennom rettshjelploven.

Terskelen for innvilgelse av *fritt rettsråd utenfor rettergang* utover de prioriterte sakstypene i utlendingssaker er svært høy, jf. rettshjelploven § 11 tredje ledd, jf. SRF-2017-1 punkt 6.5.2 *Utlendingssaker*: «Det føres generelt en restriktiv praksis». Når det kommer til reisebevis og utlendingspass, så gis det ikke fritt rettsråd utenfor rettergang i rettshjelpslovens forstand «ved klage på avslått søknad om reisedokument», jf. RUDI-2018-2 punkt 2.2. Dette er altså ved klage over UDIs avslag. Praksis er videre «meget restriktiv» i utlendingssaker som gjelder omgjøring av UNEs vedtak, jf. rettshjelpsloven § 11 tredje ledd, jf. SRF-2017-1 punkt 6.5.2.

Den smale veien til *fri saksførsel for de alminnelige domstolene* går gjennom rettshjelpsloven § 16 tredje og fjerde ledd. Statens sivilrettsforvaltning kjører en «meget restriktiv praksis», og det må foreligge «helt spesielle grunner» for å få fri saksførsel i uprioriterte sakstyper, jf. SRF-2017-1 punkt 7.5.2 *Utlendingssaker*.

få kyndig bistand til å føre eventuelle søksmål på en måte som forsvarlig ivaretar ens rettssikkerhet.<sup>54</sup> Selv med denne hjelpen vil søkerne ofte bære den økonomiske risikoen for motpartens saksomkostninger, og den vil for mange være så skremmende at man ikke tør å prøve avslagets gyldighet. Dette gjør at domstolskontrollen med legaliteten av slike vedtak er svært begrenset. Det er også grunn til å anta at flere ikke kjenner til at de har anledning til å prøve avslagenes gyldighet.

Hvis en sak først bringes inn for domstolene, vil nye forhold spille inn. Det skjer tilsynelatende relativt ofte at utlendingsmyndighetene, for de få sakene som er brakt inn for domstolene, omgjør vedtaket til gunst for saksøker mens saken er til behandling.<sup>55</sup> For søkers del er det naturligvis fra et prosessrisiko-standpunkt en fordel å slippe å ta en sak til domsavsigelse etter hovedforhandling om mulig, men slike beslutninger gjør at man får færre rettskraftige avgjørelser om temaet.

Strategisk prosessføring kan også være en årsak til at det ikke er flere avgjørelser. Det er tilsynelatende det som skjedde i sakskomplekset til LB-2013-108356. Saken gjaldt avslag på søknad om fornyelse av utlendingspass på grunn av identitetstvil. Både lagmannsretten og tingretten kom til at UNEs vedtak var ugyldig. UNE anket saken til Høyesterett. Ankeutvalget tillot deretter saken fremmet til behandling,<sup>56</sup> men UNE trakk senere anken.<sup>57</sup>

Mens utgangspunktet er at domstolene kan kontrollere forvaltningens myndighetsutøvelse innenfor gitte rammer, viser redegjørelsen over at retten til rettshjelp er svært begrenset. Det lave antallet saker som er brakt for domstolene om reisebevis og utlendingspass viser også at tilgangen til domstolskontroll i praksis er nesten illusorisk. Dette er et problem som rekker langt utover disse sakstypene og utlendingsrettens

---

<sup>54</sup> I 2015 etablerte NOAS et prosjekt i samarbeid med flere advokatfirmaer for å prøve utvalgte, prinsipielle asylsaker for retten. Sakene velges ut blant sakene NOAS mottar i rettshjelpsarbeidet. Jussbuss ble medlem av domstolsprosjektet i 2018, og har siden da hatt en fast representant. Ett av formålene var at Jussbuss skulle bidra med egnede saker og særlig sakstyper som faller utenfor NOAS sitt arbeidsområde. En av forfatterne var Jussbuss sin representant våren 2021. Les mer om prosjektets resultater her <https://www.riktetstilstand.noas.no/2018/asylsaker-i-domstolen> og her <https://www.noas.no/noas-rettshjelpsarbeid-virker-3/>.

<sup>55</sup> Utlendingsmyndighetenes villighet til å omgjøre vedtak mens de er til behandling for domstolene er blant annet påpekt av rettshjelpsutvalget i NOU 2020:5 *Likhet for loven* s. 226. Utvalget viser til at «I 2017 ble det tatt ut ca. 150 søksmål mot staten ved UNE. Av sakene som endte med realitetsavgjørelse, fikk utlendingen medhold i en fjerdedel av sakene. Omtrent en fjerdedel av sakene ble imidlertid hevet uten realitetsavgjørelse. Det er grunn til å tro at de fleste av disse ble hevet fordi utlendingsmyndighetene omgjorde eget vedtak» (vår utheving).

Det kan for eksempel være på grunn av nye faktiske forhold som blir avdekket, se for eksempel saken som foranlediget LB-2020-184245.

<sup>56</sup> HR-2014-769-U

<sup>57</sup> HR-2014-1603-F

område. Det er et symptom på en svak rettshjelpsordning som ikke ivaretar formålet som dagens rettshjelplov er ment å ivareta.<sup>58</sup>

## 2.2.5 Saker i forvaltningen om reisebevis, utlendingspass og begrensede oppholdstillatelser

Formålet med dette underkapitlet er å forsøke å gi en oversikt over hvor mange som får sine søknader om reisebevis og utlendingspass avslått. Vi skal også se nærmere på bruken av og konsekvensene av å ha begrensede oppholdstillatelser.

Vi kontaktet UDI og UNE for å innhente statistikk om saker om reisebevis for flyktninger og utlendingspass. Dette var hvor mange saker som ble innvilget, hvor mange som ble avslått, og hvor mange avslag som var begrunnet i identitetstvil. Fra UDI mottok vi ikke tall for utlendingspass, eller det totale antall avslag på søknader om reisebevis uavhengig av avslagsgrunn. Tallene fra UDI viser at de innvilget 117 428 førstegangs søknader om reisebevis etter utl. § 64 første ledd i perioden 01.01.2010 – 30.11.2021 og at 1279 søknader har blitt avslått på grunn av identitetstvil etter utf. § 12-1 første ledd bokstav b.<sup>59</sup> Tallene fra UNE viser at de i perioden 2010-2021 behandlet ca. 3300 klagesaker om reisebevis og utlendingspass. 3015 klager ble avslått, hvor ca. 850 var på grunn av identitetstvil.<sup>60</sup> UNE tok klager til følge i ca. 315 saker. UNE behandlet videre ca. 350 omgjøringsanmodninger, hvor ca. 45 ble tatt til følge slik at tidligere vedtak ble omgjort.

Vi ba videre UDI og UNE om tall for hvor mange som har begrensede oppholdstillatelser, men da vi skrev rapporten hadde vi bare mottatt tall fra UNE.<sup>61</sup> Totalt har UNE innvilget begrenset oppholdstillatelse til ca. 1730 personer etter utl. § 38 femte ledd i perioden 2010-2021, og ca. 1570 var på grunn av identitetstvil. Dette inkluderer også tillatelser etter utf. §§ 8-8, 8-13 og 8-14.

---

<sup>58</sup> Se her NOU 2020:5 Likhhet for loven - Lov om støtte til rettshjelp (rettshjelploven), og Jussbuss sitt høringssvar av 23.11.2020 for utfyllende kommentarer.

<sup>59</sup> Mail fra UDIs avdeling for statistikk og analyse av 17.12.2021.

<sup>60</sup> Mail fra UNE av 10.12.2021.

<sup>61</sup> Mail fra UNE av 21.12.2021.

## 2.3 Kort om oppholdskort

Rapporten vil videre vise at oppholdskort har en viktig rolle i forbindelse med tilgang til grunnleggende banktjenester. Vi vil her gå kort inn på hva et oppholdskort er, og hvem som kan få det.

Utl. § 64a første ledd første setning fastslår at utlendinger som innvilges midlertidig eller permanent oppholdstillatelse skal få sin tillatelse «dokumentert» ved at det utstedes oppholdskort.

I utgangspunktet gir et oppholdskort uttrykk for den identiteten som utlendingsmyndighetene har lagt til grunn i utlendingssaken, men er ikke ment som et legitimasjonsdokument.<sup>62</sup> Forarbeidene påpeker at «selv om oppholdskort ikke kan anses å være en sikker bekreftelse for den oppgitte identiteten, fremgår det som nevnt av kortet hvilken identitet utlendingsmyndighetene har lagt til grunn i utlendingssaken».<sup>63</sup> Departementet presiserer at oppholdskortet vil inneholde en rekke opplysninger, og uttaler at:

«Ut fra de personopplysninger som vil fremgå av kortet, vil kortet tilfredsstillende de grunnleggende vilkårene for gyldig legitimasjon i hvitvaskingsregelverket.

Oppholdskortet vil derfor kunne anses som tilstrekkelig dokumentasjon for å etablere et kundeforhold som omfatter grunnleggende banktjenester, som for eksempel etablering av ordinær bankkonto og ordinær betalingsformidling som ikke krever bank-ID.

Dette vil kunne bidra til at personer, som tidligere hadde praktiske problemer fordi de ikke kunne dokumentere hvilken identitet utlendingsmyndighetene har lagt til grunn, nå lettere kan dokumentere dette. Det presiseres at selv om oppholdskortet tilfredsstiller kravene til gyldig legitimasjon etter hvitvaskingsregelverket for de grunnleggende banktjenester, er det usikkert om kortet vil bli godtatt som tilstrekkelig legitimasjon av for eksempel bankene i andre sammenhenger».<sup>64</sup>

---

<sup>62</sup> Prop.59 L (2011-2012) Endringer i utlendingsloven (innføring av Schengen-standardisert oppholdskort med biometri) s. 20. Se også HR-2017-2078-A avsnitt 48 og RUDI-2012-11 punkt 1.

<sup>63</sup> Prop.59 L (2011-2012) s. 11.

<sup>64</sup> Prop.59 L (2011-2012) s. 12. Uttalelsene kommer tilsynelatende som et direkte svar på at NOAS og MiRa i sine høringsvar reiste de samme problemstillingene tilknyttet utenforskap som har vært oppe i denne rapporten. NOAS ba departementet «vurdere hvordan innføringen av et slikt kort kan avhjelpe de nevnte utfordringene som skaper praktiske problemer for mange personer». Problemene det henvises til er like relevant i dag som da høringsuttalelsen ble avgitt, og knytter seg til at det for en rekke personer er «et betydelig problem at de



Dette synspunktet har ikke bare vært fremhevet i forbindelse med utlendingsloven. Det samme er lagt til grunn i forarbeidene til lov om nasjonalt ID-kort.<sup>65</sup> Der legges det til grunn at tredjelandsborgere ikke «har tilbud om et identitetsbevis som inneholder deres fødselsnummer eller d-nummer».<sup>66</sup>

Når formuleringen «dokumentert» i utl. § 64a første ledd tolkes i lys av bestemmelsen ellers, tilsier den at oppholdskortet er ment å være bevis på en persons oppholdstillatelse. Forarbeidene slår kort og godt fast at «[f]ormålet med bestemmelsen er å synliggjøre innføringen av oppholdskort».<sup>67</sup> Det står også at det «ikke [er] et reisedokument». Dette har Høyesterett sagt seg enig i:

«Jeg nevner at alle ankemotpartene har fått Schengen-standardisert oppholdskort etter utlendingsloven § 64a. Dermed har de fått «identity papers» som oppfyller kravene i flyktningkonvensjonen artikkel 27. Men dette dokumentet godtas gjennomgående ikke som noe mer enn bevis for at innehaveren har lovlig opphold i Norge».<sup>68</sup>

## 2.4 Jussbuss' erfaringer

### 2.4.1 Introduksjon

Her presenteres først statistikk om reisedokumentsaker hos Jussbuss. Statistikken viser hvor mange saker om reisedokument Jussbuss behandlet fra 2010 til 2020, hvordan disse fordelte seg fra år til år, hvilket statsborgerskap disse klientene i hovedsak hadde, samt knytte noen bemerkninger til tallene. Hensikten med dette er å belyse problemet fra et rettshjelpstiltaks perspektiv.

Videre redegjør vi for våre erfaringer med reisedokumentsaker i saksbehandlingen. Fokuset er på klientgruppene vi erfarte ikke fikk tilgang til reisedokumenter ut ifra dagens regelverk. Eksemplene er hentet fra vår tid som medarbeidere. Det er mulig at

---

mangler mulighet til å identifisere seg, selv om de har fått oppholdstillatelse. Dette kan føre til vanskeligheter med å dokumentere oppholdstillatelse for potensielle arbeidsgivere, få opprettet bankkonto, få utbetalt lønn og skaffe seg førerkort med mer», jf. Prop.59 L (2011-2012) s. 11.

<sup>65</sup> Prop.66 L (2014-2015) Lov om nasjonalt identitetskort (ID-kortloven) s. 26.

<sup>66</sup> Ibid.

<sup>67</sup> Prop.59 L (2011-2012) *Kapittel 8 Merknader til de ulike bestemmelsene under Til § 64a Schengen-standardisert oppholdskort.*

<sup>68</sup> HR-2017-2078-A avsnitt 48.

det er andre gode eksempler som tidligere generasjoner medarbeidere i utlendingsgruppen kunne vist til, men vi har ikke hatt anledning til å gjennomgå gamle saker.

## 2.4.2 Statistikk

### 2.4.2.1 Kort om kategorisering av «reisedokument»-saker i Jussbuss sitt saksbehandlingssystem

Dette underkapittelet gir en kort innføring i hvordan saker kategoriseres i Jussbuss sitt interne saksbehandlingssystem, og hva det kan ha å si for tallene vi henter ut.

Alle saker i Jussbuss sitt interne saksbehandlingssystem er sortert inn i ulike kategorier. I utlendingsrettskategorien er det én samlet kategori om «reisedokument». Det skilles altså ikke mellom utlendingspass og reisebevis for flyktninger.

Det er heller ikke mulig, uten å gå inn i alle enkeltsaker som vi ikke har hatt tid til, å vite hva slags spørsmål vedkommende hadde om reisedokument. Klienten kan for eksempel ha hatt spørsmål om søknadsprosessen, eller om et avslag var riktig. Det er også vanskelig å si noe generelt på bakgrunn av disse tallene om hva som eventuelt var avslagsgrunnen.

Det er også verdt å presisere at statistikken ikke viser hvor mange som ønsker reisedokumenter for å få tilgang til banktjenester, og hvor mange som ønsker det for å kunne reise til utlandet og generelt for å kunne bruke det som et identitetsdokument. Vår erfaring fra saksbehandlingen er at det ofte er en kombinasjon av de nevnte grunnene, og at de ikke nødvendigvis kan løsrides fra hverandre. Manglende tilgang til bankkonto blir imidlertid ofte fremhevet som et problem av klienter som ønsker hjelp med saken om reisedokument.

Vi har hentet ut alle sakene som har blitt registrert som en sak om «reisedokument».<sup>69</sup> Det er nærliggende at noen enkeltsaker har flere sider, og at medarbeidere har kategorisert saker med en reisedokument-side som noe annet.

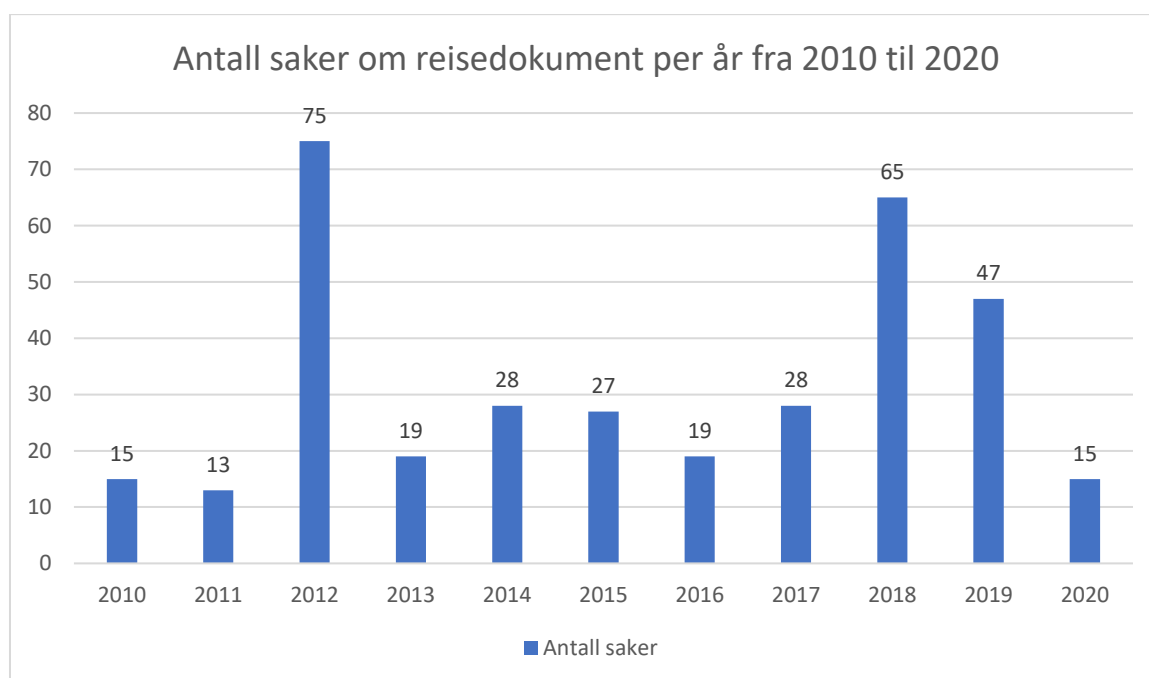
---

<sup>69</sup> Det er ikke en egen kategori for personer med oppholdstillatelse i medhold av utl. § 38 i Jussbuss sitt saksbehandlingssystem. De blir nok i stor grad kategorisert som sak om «beskyttelse». Vi har ikke hentet ut den statistikken, siden feilkildene der er atskillig større. Kategorien vil naturligvis også omfatte saker om asyl. Vi ville vært nødt til å gå inn i enkeltsakene for å undersøke hvilke saker som gjaldt § 38, og det har vi ikke hatt mulighet til å gjøre.

Likevel mener vi at tallene overordnet er godt egnet til å vise hvor stor pågangen er i slike saker og hvor mange slike saker Jussbuss mottar.

## 2.4.2.2 Antall saker per år

I perioden 01.01.2010 – 31.12.2020 tok Jussbuss inn 10 986 saker om utlendingsrett. Av disse gjaldt 351 reisedokumenter. Vi vil nå presentere antall saker per år i denne perioden, før vi deretter knytter noen kommentarer til statistikken.



Grafen viser at Jussbuss behandlet flest saker om reisedokumenter i 2012, 2018 og 2019, med henholdsvis 75, 65 og 47 saker. Det er verdt å merke flere ting her.

For det første er det spesielt mange saker i 2012. Mens det i 2011 og 2013 var henholdsvis 13 og 19 saker, var tallet flerdoblet i 2012. Det var også året med desidert flest saker hele tiåret. Vi vet ikke grunnen til dette.

Tallene varierte en del de neste årene. Det er verdt å merke at tallet forholdt seg på noenlunde samme nivå gjennom årene 2015 – 2017. Man kunne kanskje tro at tallet ville øke i den perioden på grunn av den såkalte flyktningkrisen i 2015. Økningen kom først i 2018, hvor det mer enn doblet seg sammenlignet med året før. Det er også det nest høyeste tallet i tiåret. Tallet var også forholdsvis høyt i 2019 når tiåret sees under ett. Deretter sank antall saker tydelig i 2020, ett av årene hvor Jussbuss behandlet færrest saker om reisedokument.

Det er vanskelig å si noe om bakgrunnen for at tallene varierer så kraftig. Variasjon i rutinene for registrering og kategorisering av saker kan ha spilt inn, men kan trolig ikke alene forklare de store variasjonene.

For året 2020 kan Covid-19 trolig dels forklare nedgangen, og det er nærliggende at utviklingen fortsetter ut i 2021. Jussbuss har generelt opplevd en tydelig nedgang i saker på alle saksbehandlingsgruppene under pandemien. Pandemien har også ført til at antallet asylsøkere ble vesentlig lavere i 2020 enn tidligere år.<sup>70</sup>

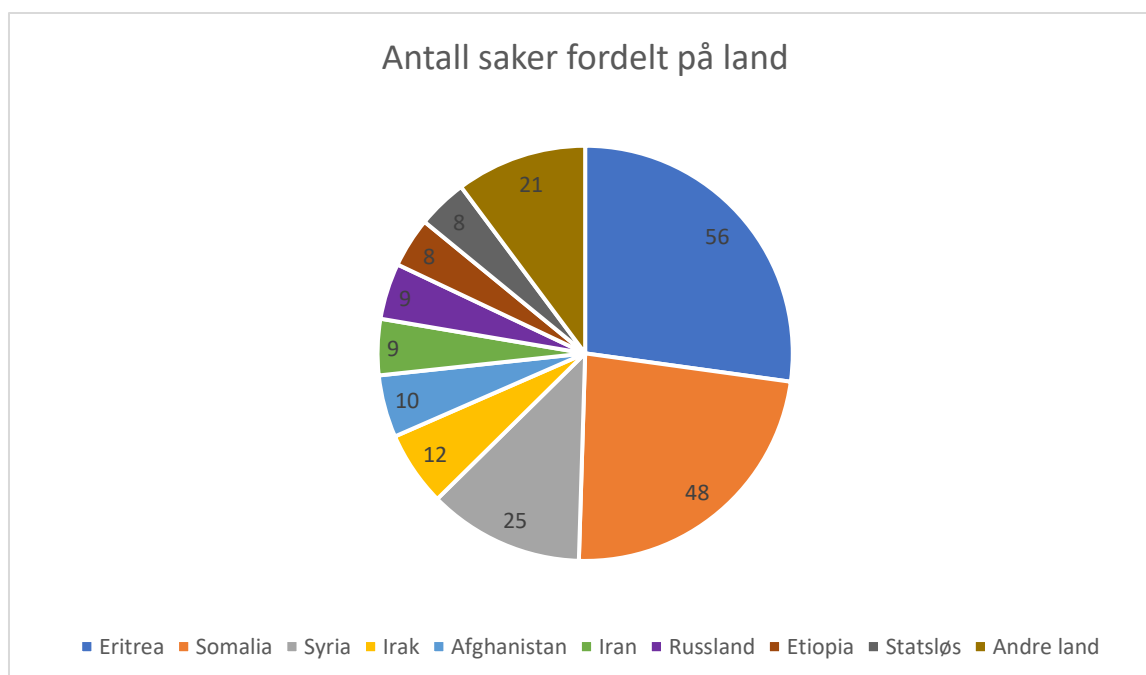
Det kan hende at undersøkelser av enkeltsakene kunne sagt noe om hvorfor klientene tok kontakt. Vi har imidlertid ikke hatt tid til å undersøke det nærmere.

#### *2.4.2.3 Saker fordelt på statsborgerskap*

Jussbuss registrerer en rekke opplysninger om klienten når saken registreres i saksbehandlingssystemet. En av opplysningene er klientens statsborgerskap. Jussbuss begynte først å registrere statsborgerskap den 01.08.2013. Vi har derfor ikke statistikk om statsborgerskapet til dem som kontaktet oss før det. Jussbuss behandlet i perioden 01.08.2013 – 31.12.2020 206 saker om reisedokumenter. Vi vil i det følgende se på hvilke land klientene våre i denne perioden er statsborgere av.

---

<sup>70</sup> Se mer her: <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/statistikknnotater/anslag-over-antall-ordinare-asylsokere-til-norge-i-2021-og-2022-oktober-2021/>. Sist lest: 17.12.2021.

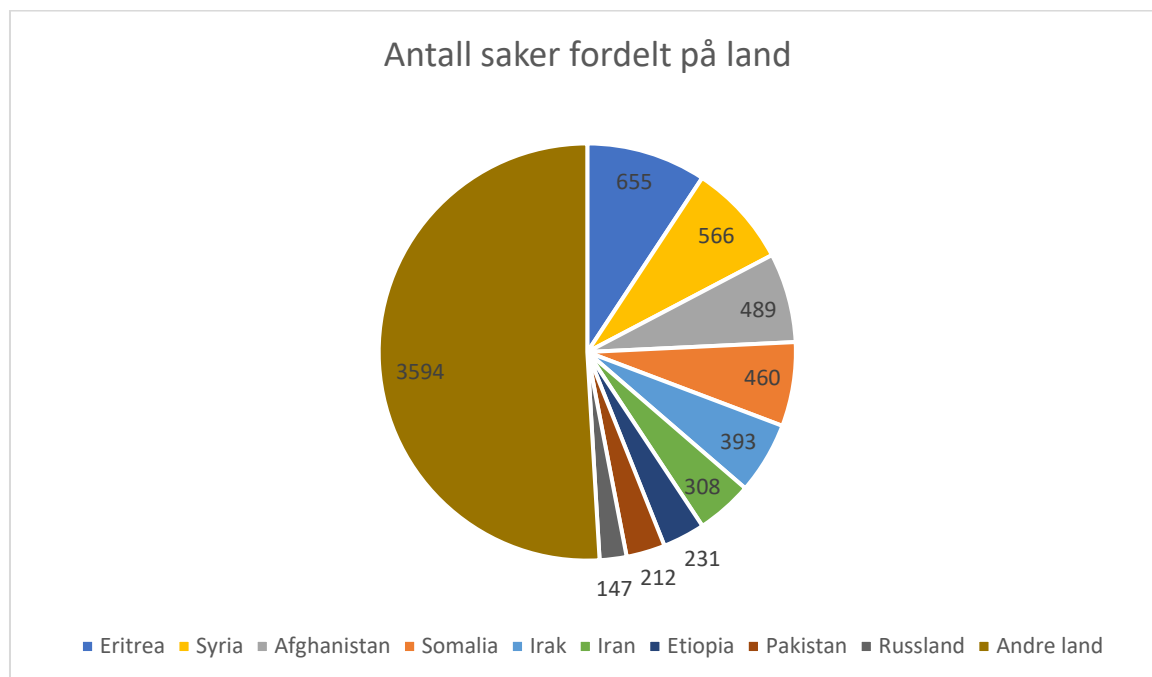


Innledningsvis er det nødvendig å påpeke at statistikken ikke viser alle land klientene våre var fra i saker om reisedokumenter, men kun de ni kategoriene som forekom mest. Det er syv land, og de to kategoriene «statsløs» og «andre land». Statsløse personer anses ikke å ha statsborgerskap. Kategorien «andre land» er den tredje største kategorien, men representerer ikke et enkelt land. Den er en samlekategori, og rommer i tillegg til diverse land en spesiell gruppe: Norske statsborgere. Statistikken viste opprinnelig at 13 av sakene var registrert på klienter fra Norge. Vi valgte å ikke presentere Norge som et eget land i statistikken, ettersom norske statsborgere har norsk pass og derfor ikke har verken behov for eller mulighet til å få reisedokumenter. Disse 13 sakene er lagt inn i kategorien «andre land». Det er mulig at disse 13 klientene i dag anses registrert på norske statsborgere fordi kategorien er endret i etterkant, for eksempel dersom klienten senere har fått norsk statsborgerskap. Det er også mulig at saken ble registrert på klientens kontaktperson, og at vedkommende var norsk statsborger.

Statistikken viser som sagt 206 saker om reisedokumenter. Eritrea og Somalia representerer klart flest. De utgjør, med henholdsvis 56 og 48 saker, totalt 104 saker. Det er utgjør ca. 50,5 % av reisedokumentsakene. De neste store kategoriene er Syria med 25 saker (ca. 12 %), Irak med 12 (ca. 6 %) og Afghanistan med 10 (ca. 5 %).

Vi skal nå sette dette ytterligere i kontekst ved å se hvordan statsborgerskapsfordelingen er i reisedokumentsaker sammenlignet med alle utlendingsrettssakene i den samme perioden.

Fra 01.08.2013 til 31.12.2020 behandlet Jussbuss 7055 saker om utlendingsrett.



På samme måte som over, viser ikke statistikken hvilket statsborgerskap alle klientene våre har hatt. Den viser ni kategorier med land. Kategorien «andre land» omfatter denne gangen 376 saker registrert på klienter med norsk statsborgerskap, antageligvis av samme grunn som over. Det er også mulig at saker om for eksempel familieinnvandring feilaktig har blitt registrert på referansepersonen, som var norsk borger, fremfor søkeren, som er klienten. Det er også mulig at saken uriktig har blitt registrert på klientens kontaktperson. En annen mulig forklaring er at den kan omfatte personer med norsk statsborgerskap som har hatt sak om tilbakekall av statsborgerskap. Kategorien omfatter her også statsløse.

Vi ser, sammenliknet med statistikken for reisedokumentsaker, at eritreiske og somaliske statsborgere utgjør to av de største klientgruppene. De utgjør imidlertid ikke på langt nær halvparten av totalt antall saker. Totalt sett utgjør de henholdsvis 655 og 460 klienter. Det er til sammen 1115 personer, altså ca. 16 % av alle klientene i slike saker. Det er videre 489 personer fra Afghanistan (ca. 7 %), 566 fra Syria (ca. 8 %) og 393 fra Irak (ca. 5,6 %).

Når tallene for alle saker om reisedokumenter og alle saker samlet sett sees i sammenheng ser fordelingen blant de fem største landene ut som i tabellen under.

**Tabell: Tallmessig og prosentmessig fordeling av de fem største landene**

	<b>Eritrea</b>	<b>Somalia.</b>	<b>Syria</b>	<b>Afghani- stan</b>	<b>Irak</b>
<b>Alle saker</b>	655. Ca. 9,3 %.	460. Ca. 6,5 %.	566. Ca. 8 %.	489. Ca. 7 %.	393. Ca. 5,6 %.
<b>Reisedoku- menter</b>	56. Ca. 27,2 %.	48. Ca. 23,3 %.	25. Ca. 8 %.	10. Ca. 5 %.	12. Ca. 6 %.

Videre kan det være interessant å sammenligne disse tallene med statistikk fra UDI på saker om reisedokumenter, for å se hvordan personenes statsborgerskap fordeler seg.

**Tabell med tall fra UDI om avslag på reisebevissøknad på grunn av identitetstvil siden 2010<sup>71</sup>**

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

Tallene til Jussbuss viser tydelig at Eritrea og Somalia totalt sett er overrepresentert i reisedokumenter. Disse landene er også landene som er størst representert i tallene fra UDI. Det tredje største landet i UDIs tabell er Afghanistan. Det er interessant å bemerke at de fem største landene i Jussbuss sitt system også er blant de seks største i UDIs tall. I tillegg viser tall fra UDI at svært mange asylsøkere i 2020 var statsborgere av nettopp Afghanistan, Eritrea, Irak, Somalia og Syria. Dette kan tyde på at Jussbuss sin erfaring med klientgruppen er representativ fordelt etter statsborgerskap, og at det er personer fra disse landene som i størst grad har utfordringer med å få reisedokument.

<sup>71</sup> Mail fra UDI av 17.12.2021.

## 2.4.3 Eksempler fra saksbehandlingen

Vi skal nå vise til eksempler fra Jussbuss sin saksbehandling. Jussbuss blir kontaktet av en rekke utlendinger som ikke oppfyller lovens vilkår for å få reisedokumenter. Det er vanskelig å overordnet peke på hvorvidt det er lovgivningen eller utlendingsmyndighetenes praksis som gjør at vår klientgruppe avskjæres reisedokumenter, da sakene ofte er svært forskjellige.

Mange saker handler om identitetstvil. Vi har som nevnt over ikke oversikt over hvor mange dette er. Noen av sakene vi har sett i vår tid, skiller seg imidlertid ut. Vi har i det følgende kommentert noen av problemene vi har erfart gjennom vårt arbeid i Jussbuss.

Jussbuss avgrenser sin saksbehandling mot asyl. Rettshjelpsbehovet dekkes i stor grad av NOAS som har spisskompetanse på dette området. Vi behandler imidlertid saker om reisebevis for flyktninger. Dette er ikke et spørsmål om asyl, selv om det gjelder utlendinger som har flyktningstatus i Norge.

### 2.4.3.1 Flyktninger med identitetstvil

Utlendingsmyndighetene har som nevnt adgang til å avslå søknader om reisebevis for flyktninger på grunn av identitetstvil.<sup>72</sup>

Jussbuss har erfaring med at norske myndigheter i enkelte tilfeller henviser utlendinger med flyktningstatus etter utl. § 28 første ledd bokstav b til å kontakte hjemlandets myndigheter for å skaffe identitetsdokumentasjon. I en sak Jussbuss var involvert i hadde klienten tatt kontakt med hjemlandets ambassade i et europeisk land. Ambassaden ville ikke utstede pass til klienten uten originale underlagsdokumenter som bare kunne anskaffes ved fysisk oppmøte i hjemlandet. Dette var ikke aktuelt for klienten, ettersom han hadde flyktningstatus i Norge nettopp grunnet faren ved retur grunnet den generelle sikkerhetssituasjonen i hjemlandet.

Utlendingsmyndighetene fastholdt at klienten måtte fremskaffe identitetsdokumentasjon fra hjemlandet for å klarlegge sin egen identitet, selv om hjemlandets myndigheter da krevde at han måtte reise til et område med en så alvorlig sikkerhetssituasjon at han hadde asyl i Norge på grunnlag av den.

---

<sup>72</sup> Utl. § 64 første ledd, jf. utl. § 12-1 første ledd bokstav b.



Personer som dette møter store utfordringer når de må fremskaffe dokumentasjonen som trengs for å få hjemlandets pass, samtidig som norske myndigheter krever at de skaffer dette for å klarlegge egen identitet.

### 2.4.3.2 *De facto flyktninger*

Utgangspunktet er etter utlendingsloven at en flyktnings ektefelle, samboer og barn under 18 år har rett til en selvstendig oppholdstillatelse som flyktning.<sup>73</sup> Da kan de få reisebevis på likt grunnlag som det familiemedlemmet de har avledet flyktningstatusen fra. Utlendingsforskriften har visse unntak, for eksempel der «søkeren er flyktnings ektefelle eller samboer og familielivet er etablert etter at flyktingen forlot landet hvor flyktingen risikerer forfølgelse».<sup>74</sup>

Jussbuss har erfaring med at unntaket etter bokstav a rammet en familie hvor begge ektefellene hadde samme statsborgerskap, men først møtes i en flyktingleir rett etter å ha flyktet fra hjemlandet. Når den ene ektefellen senere får komme som kvoteflyktning får ikke den andre avledet flyktningstatus, og dermed ikke reisebevis. Da utlendingsloven var til høring foreslo FNs Høykommissær for flyktninger (UNHCR) å utvide personkretsen som kan få avledet flyktningstatus utover de lovteksten nå nevner. UNHCR viste til at det «ikke kan vektlegges om familien ble etablert før flukten eller under flukten», men fikk ikke gehør.<sup>75</sup>

Disse personene har ikke selvstendig opphold på grunnlag av asyl, men heller for eksempel en familieinnvandringstillatelse, og har dermed ikke rett til reisebevis for flyktninger. Det kan også være vanskelig for dem å få utlendingspass. Etter utf. § 12-5 tredje ledd kan utlendingspass som nevnt for øvrig gis til en utlending som ikke kan skaffe seg pass eller annet reisedokument fra sitt hjemland eller annet land, og som dokumenterer at vedkommende forfølges har søkt om slikt pass eller annet reisedokument.

Her er dokumentasjonskravet ofte problematisk for våre klienter. En rekke av våre klienter har oppholdstillatelse på grunnlag av familieinnvandring med referanseperson med asyl, eller på grunnlag av sterke menneskelige hensyn etter utl. § 38. Dette er personer som ofte kan være er internasjonalt anerkjente flyktninger. De kan ofte derfor

---

<sup>73</sup> Utl. § 28 sjette ledd.

<sup>74</sup> Utf. § 7-2 bokstav a.

<sup>75</sup> Ot.prp.nr.75 (2006-2007) s. 102.

ikke reise til hjemlandet eller kontakte hjemlandets myndigheter, fordi det kan være farlig for dem. Vi erfarer at dette ikke blir tillagt vekt av utlendingsmyndighetene, så lenge de ikke har oppholdstillatelse som flyktning i Norge.

Vi erfarer særlig at dette gjelder eritreere. De blir ofte henvist til den eritreiske ambassaden i Stockholm for å skaffe identitetsdokumenter.<sup>76</sup> Da krever eritreiske myndigheter at søkeren betaler 2% skatt av alt utlendingen har tjent siden vedkommende forlot Eritrea.<sup>77</sup> I tillegg kreves at man undertegner et angrebrev hvor en i praksis inkriminerer seg selv ved å anerkjenne at man har brutt eritreisk lov ved å unndra seg landets slaveliknende obligatoriske militærtjeneste.<sup>78</sup>

#### 2.4.3.3 Utlendinger med begrenset § 38-tillatelse

Utlendingspass kan nektes utstedt når det er innvilget oppholdstillatelse som «ikke danner grunnlag for permanent oppholdstillatelse».<sup>79</sup>

Vi erfarer at dette får betydning for dem som har fått begrenset oppholdstillatelse etter utl. § 38. Slike tillatelser danner ofte ikke grunnlag for permanent oppholdstillatelse.

Jussbuss opplever også at regelen kan ramme barnefamilier hardt. I ett tilfelle fikk foreldrene og barna oppholdstillatelse på grunn av at det forelå «sterke menneskelige hensyn». Tillatelsen ble imidlertid begrenset for alle sammen. Årsaken var at det var tvil om en eller begge foreldrenes identitet. Derfor forelå også tvil om barnas identitet. De vil da i tillegg til å måtte fornye oppholdstillatelsene sine jevnlig uten mulighet for å få permanent oppholdstillatelse, heller aldri få et utlendingspass av samme grunn.<sup>80</sup>

Tallene vist til under punkt 2.2.5 viser at det er mange personer i Norge med begrenset oppholdstillatelse på grunn av identitetstvil. Det er mulig at mange av disse kan oppklare egen identitetstvil hvis de får tak i dokumenter fra hjemlandet som underbygger identiteten sin. Dette er typisk personer som får begrenset opphold etter utl. § 38 femte ledd fordi de ikke har fremlagt de nødvendige dokumentene.

---

<sup>76</sup> Utlendingsmyndighetenes praksis med å henvise eritreere til hjemlandets myndigheter for å skaffe dokumenter var tema for et skriftlig spørsmål stilt av tidligere stortingsrepresentant Karin Andersen (SV) den 11.03.2021 til justis- og beredskapsminister Mæland på bakgrunn av våre erfaringer. Les mer her: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=83909>.

<sup>77</sup> Ibid.

<sup>78</sup> Ibid.

<sup>79</sup> Utf. § 12-5 femte ledd bokstav d.

<sup>80</sup> Den faktiske og rettslige situasjonen til slike familier var tema for rapportene *Med livet på vent* og *Barn uten pass* utarbeidet av NOAS, Kirkens Bymisjon og Norsk Folkehjelp. Lenke til sistnevnte: [https://www.noas.no/wp-content/uploads/2020/05/NOAS\\_Barn-uten-pass\\_rapport\\_WEB.pdf](https://www.noas.no/wp-content/uploads/2020/05/NOAS_Barn-uten-pass_rapport_WEB.pdf)

Det vil imidlertid være vanskeligere, om ikke umulig, å fjerne identitetstvilen for en del personer. Det er vanskelig å si hvor mange det er, men dette er typisk dem med identitetstvil som springer ut av motstridende opplysninger og flere oppgitte identiteter. I slike saker er hovedregelen at man ikke kan oppheve identitetstvilen ved å legge frem dokumenter.<sup>81</sup>

Man har altså ingen garanti for å fjerne identitetstvilen selv om de aktuelle dokumentene oppdrives. I denne forbindelse er det viktig å peke på at en rekke dokumenter fra ulike land, som for eksempel fra Afghanistan, Eritrea og Somalia, har lav notoritet.<sup>82</sup> Det gjør at de kan ilegges liten, og noen ganger ingen, bevisverdi i den samlede identitetsvurderingen.

#### 2.4.4 Jussbuss' argumentasjon overfor utlendingsmyndighetene

Rapporten viser at reisedokumenter spiller en viktig rolle i forbindelse med tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID. Dette har UDI selv vist til i rundskriv, hvor de sier at reisedokumentene er gyldig legitimasjon etter hvitvaskingsregelverket og i realiteten fungerer som identitetsdokument.<sup>83</sup>

Jussbuss har de siste årene engasjert seg i saker om reisebevis og utlendingspass hvor avslagsgrunnen var identitetstvil, og argumentert overfor UDI og UNE for at klienten har rett til og behov det aktuelle reisedokumentet.

Argumentasjonen har først og fremst gått ut på at det ikke foreligger identitetstvil i det konkrete tilfellet. Den har også gått ut på at identitetstvilen ikke kan være avgjørende siden utlendingen har behov for reisedokument for å for eksempel få tilgang til banktjenester. Vi erfarer at den sistnevnte argumentasjonsrekken ikke fører frem. Utlendingsmyndighetene avviser den ved å si at reisebevis for flyktninger og utlendingspass er reisedokumenter, ikke identitetsdokumenter.

---

<sup>81</sup> RUDI-2012-9 punkt 4.2.2.

<sup>82</sup> Se RUDI-2014-4 punkt 12.1, RUDI-2012-10 punkt 9 og RUDI-2018-14 punkt 11.1.

<sup>83</sup> RUDI-2012-9 punkt 8.

## 3 Tilgang til grunnleggende banktjenester

### 3.1 Rettslige utgangspunkter

#### 3.1.1 Overblikk

Ved opprettelse av grunnleggende banktjenester er det to sentrale interesser som veies opp mot hverandre. På den ene siden er bankers behov for å kjenne kunden sin. På den andre står kundens behov for tilgang til tjenestene. Dette har fått utslag i hvitvaskingsregelverket og i finansavtaleloven.

På den ene siden står kontraheringsplikten. Banker kan bare avslå å ta imot innskudd eller utføre betalingstjenester på vanlige vilkår hvis de har «saklig grunn» til det.<sup>84</sup> Én saklig avvisningsgrunn er at bankene må kjenne til kundens identitet.<sup>85</sup>

Finansavtaleloven av 2020, som i skrivende stund ikke er trådt i kraft, viderefører i det vesentlige regelen i gjeldende finansavtalelov § 14 i ny § 4-1 første ledd. Bestemmelsen er ment å videreføre gjeldende rett med hensyn til hva som kan anses som «saklig grunn» til å avvise en kunde.<sup>86</sup> Derfor antas lovens ikrafttredelse ikke å få betydning for rapportens funn.

På den andre siden står bankers plikt til å kjenne til sine kunders identitet. Dette reguleres av hvitvaskingsloven. Hvitvaskingsloven gjennomfører Europaparlaments- og rådsdirektiv 2015/849 om tiltak for å beskytte det finansielle system mot hvitvasking og terrorfinansiering (EUs fjerde hvitvaskingsdirektiv).<sup>87</sup> Regelverket har slik en side til EØS-retten, men vi har ikke anledning til å undersøke den nærmere i denne rapporten.

Hvitvaskingslovens formål er å «forebygge og avdekke hvitvasking og terrorfinansiering».<sup>88</sup> Derfor har lovens rettssubjekter, herunder banker<sup>89</sup>, en plikt til å «gjennomføre kundetiltak etter §§ 10 til 20 [...] på grunnlag av en vurdering av risiko for hvitvasking

---

<sup>84</sup> Finansavtaleloven av 1999 § 14 første ledd.

<sup>85</sup> Ot.prp.nr.41 (1998-1999) Om lov om finansavtaler og finansoppdrag (finansavtaleloven). s. 98.

<sup>86</sup> Prop. 92 LS (2019-2020) Lov om finansavtaler (finansavtaleloven) og samtykke til godkjenning av EØS-komiteens beslutninger nr. 125/2019 og 130/2019 av 8. Mai 2019 om innlemmelse i EØS-avtalen av direktiv 2014/17/EU om kredittavtaler for forbrukere i forbindelse med fast eiendom til boligformål (boliglån-direktivet) og delegert kommisjonsforordning (EU) nr. 1125/2014 s. 274.

<sup>87</sup> Prop. 40 L. (2017-2018) Lov om tiltak mot hvitvasking og terrorfinansiering (hvitvaskingsloven) s. 9.

<sup>88</sup> Hvitvaskingsloven § 1 første ledd.

<sup>89</sup> Hvitvaskingsloven § 4 første ledd bokstav a.

og terrorfinansiering».<sup>90</sup> Dette skal blant annet gjøres ved etablering av kundeforhold.<sup>91</sup> Banker har en plikt til å innhente en rekke opplysninger om kunder som er fysiske personer, og opplysninger om kundens identitet bekreftes ved personlig oppmøte ved «gyldig legitimasjon».<sup>92</sup><sup>93</sup> Banker har en plikt til å «ikke etablere kundeforholdet» hvis kundetiltak ikke kan gjennomføres.<sup>94</sup>

Det er bankenes tolkning av hva som utgjør «gyldig legitimasjon», og slik praktisering av hvitvaskingsregelverket, som vi mistenker kan ha negativt utslag i praksis.

Hvitvaskingsforskriften § 4-3 presiserer hva som menes med «gyldig legitimasjon» for fysiske personer. Den nevner

«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».

Videre presiserer hvitvaskingsforskriften § 4-3 annet ledd at legitimasjonsdokumentet, for personer som ikke har norsk fødselsnummer eller D-nummer, i tillegg til kravene som følger av første ledd, skal inneholde «fødselsdato, fødested, kjønn og statsborgerskap».

For identiteten ikke skal bekreftes ved personlig oppmøte, aksepteres elektronisk signatur som tilfredsstillende kravene til eID-ordning i selvdeklarasjonsforskriften<sup>95</sup> § 3 og er oppført på publisert liste i henhold til for nevnte forskrifts § 13 første ledd.<sup>96</sup>

---

<sup>90</sup> Hvitvaskingsloven § 9 første ledd første punktum. Det står i veilederen til hvitvaskingsloven punkt 4.3.1.8 at «Kunden må vurderes ut fra den konkrete risikoen for hvitvasking og terrorfinansiering som kunden representerer».

<sup>91</sup> Hvitvaskingsloven § 10 første ledd bokstav a.

<sup>92</sup> Hvitvaskingsloven § 12 første ledd og andre ledd første punktum.

<sup>93</sup> Det er også mulig å bekrefte den uten å møte opp personlig, jf. hvitvaskingsloven § 12 annet ledd annet punktum, jf. § 12 sjette ledd, jf. hvitvaskingsforskriften) § 4-3 fjerde ledd.

<sup>94</sup> Hvitvaskingsloven § 21 første ledd.

<sup>95</sup> Forskrift 21. november 2021 nr. 1578 om selvdeklarasjon av ordninger for elektronisk identifikasjon (selvdeklarasjonsforskriften).

<sup>96</sup> Hvitvaskingsforskriften § 4-3 fjerde ledd.

Finanstilsynet har utformet en veileder til hvitvaskingsloven: Rundskriv 8/2019 *Veileder til hvitvaskingsloven* (heretter: *veilederen*). Veilederen redegjør for hvilke dokumenter som Finanstilsynet anser som «gyldig legitimasjon» etter hvitvaskingsloven § 12 andre ledd, jf. hvitvaskingsforskriften § 4-3<sup>97</sup>:

- «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».

Veilederen presiserer videre at «[!]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».

Det følger av veilederen at gyldig legitimasjon for fysiske personer «er etter Finanstilsynets oppfatning» dokumentene opplistet over. Formuleringen kan tyde på at dette er en uttømmende regulering av tilsynet anser som gyldig legitimasjon.

Finansforetakene har likevel «anledning» til å gi «adgang til begrensede, grunnleggende bank- og forsikringstjenester uten at det anses som brudd på hvitvaskingslovens regler» til enkelte persongrupper som ikke har den overfor nevnte dokumentasjonen.<sup>98</sup>

Veilederen kommenterer blant annet situasjonen for utlendinger uten dokumentene listet opp over.<sup>99</sup> Det er to ulike persongrupper. Den første er utenlandske statsborgere og statsløse med oppholdstillatelse i Norge uten «gyldig legitimasjon fra hjemlandet». Den andre er «asylsøkere som ikke har fått avgjort søknaden og som er uten gyldig legitimasjon».

---

<sup>97</sup> Veilederens punkt 4.3.1.1.

<sup>98</sup> Veilederens punkt 4.3.1.7.

<sup>99</sup> Ibid.

Felles for begge gruppene er at foretaket «skal [...] bekrefte kundens identitet ved å innhente oppholdskort» for den første persongruppens vedkommende, eller «asylsøkerbevis» for den andre persongruppen. Deretter skal foretaket foreta «annen nødvendig kontroll av identiteten, eksempelvis» ved innhenting av øvrig dokumentasjon.<sup>100</sup> Det er listet opp en rekke eksempler på annen dokumentasjon for persongruppene som kan bidra til nødvendig kontroll.

For utenlandske statsborgere eller statsløse med oppholdstillatelse kan det innhentes

- Arbeidskontrakt, der slik finnes.
- Bekreftelse på rett på offentlige ytelser eller stønadsbekreftelse.
- Leiekontrakt på bolig, der slik finnes.
- Kopi av utenlandsk identitetskort, hvis personen innehar dette.
- Bekreftelse på kundens identitet fra en nærstående med gyldig legitimasjon.

Det kan også undersøkes hvorvidt Utlendingsdirektoratet har utstedt oppholdskortet. Veilederen viser til følgende eksempler på dokumentasjon for asylsøkere uten avgjort asylsøknad:

- Kopi av utenlandsk identitetskort, hvis det finnes
- Ansettelseskontrakt for asylsøkere med arbeidstillatelse fra UDI.
- Bekreftelse på kundens identitet fra en nærstående med gyldig legitimasjon.

### 3.1.2 FinKN-2014-208

Det finnes oss bekjent ikke praksis fra Høyesterett, lagmannsrettene eller tingrettene tilknyttet hvitvaskingsforskriften § 4-3. Finansklagenemnda har hatt én sak av særlig relevans i denne sammenheng: FinKN-2014-208. Finansklagenemnda er et bransjebasert klageorgan som behandler klagesaker mot banker, forsikringsselskap, inkassoselskap og andre finansselskap.<sup>101</sup> Saken gjaldt en somalisk mann som klaget på avslag om opprettelse av bankkonto. Avslaget på opprettelse av bankkonto var begrunnet i manglende gyldig legitimasjon.

Mannen hadde gyldig oppholdstillatelse i Norge med DUF-nummer, og var registrert i folkeregisteret med fødselsnummer. Spørsmålet var om banken hadde «saklig grunn»

---

<sup>100</sup> Ibid.

<sup>101</sup> <https://www.finkn.no/> Hentet: 20.01.2022.

til å nekte etablering av innskuddskonto, jf. finansavtaleloven § 14. Det avgjørende var om klagers oppholdskort med DUF-nummer var «gyldig legitimasjon», jf. dagjeldende hvitvaskingsforskrift § 5.

Nemnda viste til at oppholdskort utstedt etter utlendingsloven § 64 a etter dens forarbeider «ikke er ment som et legitimasjonsdokument». Videre viste nemnda til at forarbeidene spesifikt kommenterer spørsmålet om oppholdskort tilfredsstillende kravene til gyldig legitimasjon etter hvitvaskingsregelverket, og at svaret er bekreftende. Det avgjørende i den sammenheng er at kortet vil inneholde de nødvendige opplysningene for å oppfylle de grunnleggende kravene til legitimasjon.

Nemnda viste deretter til at rundskriv fra Finans Norge av 29.08.2012 legger til grunn at oppholdskort med skriftlig dokumentasjon som inneholder fødselsnummer/D-nummer, kan være tilstrekkelig.

Nemnda mente på denne bakgrunn at banken ikke hadde adgang til å kreve ytterligere opplysninger om klagers identitet enn de som fulgte av oppholdskortet og folkeregistreringen som viste fødselsnummeret hans. Konklusjonen var at banken ikke kunne nekte opprettelse av bankkonto for grunnleggende banktjenester «[f]orutsatt at nytt, gyldig oppholdskort fremlegges for banken sammen med dokumentasjon for hans norske fødselsnummer».

Avgjørelsen åpner med dette for å gi grunnleggende banktjenester til utlendinger med oppholdstillatelse i flere tilfeller enn det som følger av veilederen. Veilederen krever fremleggelse av oppholdskort og annen nødvendig kontroll av identiteten gjennom for eksempel fremleggelse av ulike dokumenter. Finansklagenemnda uttalte at det i den konkrete saken var tilstrekkelig med oppholdskort og dokumentasjon på norsk fødselsnummer. Avgjørelsen avskar adgangen, oppstilt i veilederen, til å innhente flere dokumenter enn oppholdskortet for å kontrollere utlendingens identitet.

Avgjørelsen har i utgangspunktet liten, om noen, formell rettskildemessig verdi, selv om det verken foreligger praksis fra Høyesterett eller underrettene. Finansklagenemnda er et utenrettslig tvisteløsningsorgan uten mulighet til å fatte bindende avgjørelser for partene. Nemndas uttalelser er rådgivende, men følges i de fleste tilfeller av selskapene.<sup>102</sup> Det kan tilsi at den kan ha betydning i praksis, men det er også én enkeltstående avgjørelse og den er ikke fulgt opp i Finanstilsynets veileder til hvitvaskingsloven av 2019. Det kan indikere at den har fått liten praktisk betydning.

---

<sup>102</sup> <https://www.finkn.no/Vanlige-spoersmaal> Hentet: 20.01.2022.



En mulig harmonisering av veilederen og avgjørelsen kan gjøres ved å se hen til formuleringen i veilederen om plikten til å foreta «nødvendig kontroll» av identiteten. Det kan tenkes at innhenting av dokumentasjon på norsk personnummer kan ses å falle inn under dette kravet. Slik dokumentasjon nevnes ikke i veilederen, men listen over dokumentasjon synes ikke å være uttømmende, jf. ordlyden «eksempelvis». Det er likevel viktig å bemerke at kravet om nødvendig kontroll kan variere fra sak til sak. Hva som utgjør «nødvendig» kontroll vil kunne påvirkes av flere ulike omstendigheter, for eksempel hvilke dokumenter utlendingen allerede har lagt frem.

## 3.2 Bankenes praksis

### 3.2.1 Bransjestandard

Underveis i undersøkelsen så vi at bankenes praksis varierte. Vi kontaktet derfor Finans Norge for å undersøke om de kjente til en bransjestandard på dette området. Vi ble henvist til Bits. Bits opplyste at de ikke forvalter noen bransjepraksis for ordinære banktjenester, som definert som for eksempel konto og betalingstjenester.

Vi kontaktet derfor Finans Norge på nytt, og presiserte at det var bransjestandard for opprettelse av grunnleggende banktjenester vi kontaktet dem for. Finans Norge viste da til Kontoavtalen del C, generelle vilkår, punkt 1. Punktet regulerer kravet til legitimasjon ved kontoopprettelse. Her står det at:

«Ved opprettelse av konto skal kontohaver oppgi fullt navn, bostedsadresse, fødselsnummer eller D-nummer og andre lovpålagte opplysninger, herunder opplysninger om kundeforholdets formål og tilsiktede art (transaksjoner), midlers opprinnelse, reelle rettighetshavere og skattemessig tilhørighet. Har kontohaver hverken fødselsnummer eller D-nummer skal fødselsdato, fødested, statsborgerskap og kjønn oppgis. Kontohaver skal legitimere seg og bekrefte riktigheten av opplysningene. Ved endringer i de gitte opplysninger skal kontohaver varsle banken umiddelbart.

Banken kan ikke uten saklig grunn avslå å ta imot innskudd eller utføre betalingstjenester på vanlige vilkår. Banken skal gi underretning om avslag uten ugrunnet opphold og opplyse om at lovligheten av avslaget kan bringes inn for Finansklagenemnda.»

## 3.2.2 Vår undersøkelse høsten 2021

I det videre presenterer vi funnene fra vår undersøkelse høsten 2021. Det redegjøres for hvilke krav bankene opplyser at de stiller til identitetsdokumentasjon for opprettelse av grunnleggende banktjenester, om de åpner for unntak etter konkrete risikovurderinger og om de åpner for begrensede banktjenester hvis personen ikke har tilstrekkelige legitimasjonsdokumenter. På bakgrunn av forespørsel fra enkelte av bankene er informasjonen anonymisert.

Bankene ble som nevnt under punkt 1.5 stilt følgende spørsmål:

- 1. Hvilke krav til identitetsdokumentasjon stilles for å opprette en konto hos dere? Kreves det for eksempel alltid pass?*
- 2. Gjøres det unntak i enkelttilfeller, eller er kravene til dokumentasjon absolutte?*
- 3. Tilbyr dere eventuelt begrensede banktjenester for de som mangler identitetsdokumenter? Hvilke begrensninger tilbys da disse eventuelt med?*

### Bank nr. 1

Bank nr. 1 anser følgende dokumenter som «gyldig legitimasjon»: Norsk pass, utenlandsk pass, norsk førerkort, norsk bankkort med bilde, nasjonalt ID-kort utstedt av et EØS-land, norsk utlendingspass og norsk reisebevis for flyktninger.

Banken aksepterer både personnummer og D-nummer.

Banken åpner for å gjøre unntak fra kravet til gyldig legitimasjon i tilfellene nevnt i Finanstilsynets veileder til hvitvaskingsloven punkt 4.3.1.4 - 4.3.1.7. Banken opplyser at det i slike tilfeller skal innhentes andre dokumenter eller foretas andre tiltak for å identifisere og bekrefte identiteten til personen.

I noen tilfeller vil banken utelukkende tilby begrensede banktjenester hvis personens identitet ikke kan bekreftes ved legitimasjon. Det er da snakk om konto og betalingskort (debetkort). I tillegg er det aktuelt med ytterligere begrensninger i tjenestene hvis det er nødvendig etter en konkret risikobasert vurdering. Et eksempel er begrensninger i overføringer til utlandet.

### Bank nr. 2

Bank nr. 2 opplyser at de følger Finanstilsynets veileder punkt 4.3.1.1, og anser følgende dokumenter som «gyldig legitimasjon»: Norsk pass, utenlandsk pass, norsk førerkort, norsk bankkort med bilde, nasjonalt ID-kort utstedt av et EØS-land, norsk utlendingspass og norsk reisebevis for flyktninger og BankID.

Bank nr. 2 aksepterer altså de samme dokumentene som «gyldig legitimasjon» som bank nr. 1, i tillegg til BankID.

Videre krever de gyldig oppholdskort for borgere utenfor EØS-området. Banken aksepterer både personnummer og D-nummer.

Banken kan unntaksvis og etter en individuell vurdering opprette begrensede banktjenester for utenlandske statsborgere eller statsløse som har behov for bankkonto og ikke har legitimasjon fra hjemlandet eller fra norske myndigheter. Begrensede banktjenester vil omfatte bankkonto, bankkort uten bilde og nettbank/mobilbank.

Dette kan gjøres for utenlandske statsborgere eller statsløse som har behov for bankkonto dersom de har lovlig opphold dokumentert med oppholdskort. I tillegg kreves tilleggsdokumentasjon etter Finanstilsynets veileder til hvitvaskingsloven punkt 4.3.1.7. Begrensede banktjenester kan også gis til personer som ikke har fått asylsøknaden avgjort dersom de har midlertidig arbeidstillatelse. Her viser banken til veiledningens punkt 4.3.1.8.

### Bank nr. 3

Bank nr. 3 opplyser at de i all hovedsak følger Finanstilsynets veileder til hvitvaskingsloven. Banken anser følgende dokumentasjon som «gyldig legitimasjon» for opprettelse av «konto, nettbank etc.»: Norsk pass, utenlandsk pass, norsk førerkort, norsk bankkort med bilde, nasjonalt ID-kort utstedt av et EØS-land, norsk utlendingspass og norsk reisebevis for flyktninger og BankID. For borgere utenfor EØS-området kreves det i tillegg gyldig oppholdskort.

Banken aksepterer både personnummer og D-nummer.

Bank nr. 3 åpner imidlertid for risikobaserte unntak fra kravet om fremleggelse av dokumentene nevnt over. Det foretas da en risikovurdering basert på kunden og dens situasjon. Her kan det ses hen til offentlige papir som skattepapir, dokumenter fra offentlige etater slik som NAV, eller strømregninger. Det avgjørende er om banken kan

være trygg på kundens identitet. En slik vurdering vil derfor måtte gå gjennom flere kontrollorgan.

## Bank nr. 4

Bank nr. 4 anser følgende dokumenter som «gyldig legitimasjon»: Norsk pass, utenlandsk pass, nasjonalt ID-kort utstedt av et EØS-land, norsk utlendingspass og norsk reisebevis for flyktninger. For statsborgere utenfor EØS-området kreves i tillegg gyldig oppholdskort.

Bank nr. 4 aksepterer med dette færre dokumenter enn de hittil nevnte bankene, etter som de ikke aksepterer norsk førerkort eller norsk bankkort med bilde.

Banken aksepterer både personnummer og D-nummer.

Banken opplyste at kravet til gyldig legitimasjon i utgangspunktet er absolutt, men at de i «svært spesielle tilfeller» kan gjøre unntak. Videre opplyste de at alltid foretar en vurdering av hvorvidt det skal tilbys grunnleggende banktjenester for kunder som mangler identitetsdokumenter. Grunnleggende banktjenester vil da omfatte bankkonto, nettbank og bankkort uten ID. Banken ønsket ikke å opplyse om eventuelle retningslinjer for slike vurderinger.

## Bank nr. 5

Bank nr. 5 anser følgende dokumenter som «gyldig dokumentasjon»: Norsk pass, utenlandsk pass, norsk førerkort, nasjonalt ID-kort utstedt av et EØS-land, norsk utlendingspass og norsk reisebevis for flyktninger og BankID. Banken presiserer at for pass kreves lesbar RFID-brikke. I tillegg kreves det norsk adresse, samt gyldig oppholdstillatelse for borgere av land utenfor EØS.

Banken aksepterer både personnummer og D-nummer.

Banken åpner heller ikke for unntak fra kravet etter en konkret risikovurdering, ei heller tilbys begrensede banktjenester.

## Bank nr. 6

Bank nr. 6 godkjenner følgende dokumenter som «gyldig legitimasjon» for etablering av kundeforhold: Norsk pass, utenlandsk pass, utlendingspass og reisebevis for flyktninger.

For personer med statsborgerskap utenfor EØS krever banken i tillegg gyldig oppholdskort. For flyktninger og asylsøkere kreves tilleggsinformasjon i form av bekreftelse fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet eller tilsvarende.

Banken aksepterer både personnummer og D-nummer.

Banken opplyser at de gjør ikke unntak fra kravet til gyldig legitimasjon, og tilbyr heller ikke begrensede banktjenester til personer som ikke kan oppfylle kravet til «gyldig legitimasjon».

### 3.2.3 Undersøkelse gjennomført av Kirkens Bymisjon i 2020

Kirkens Bymisjon sendte et brev til Finanstilsynet 03.03.2021. Der skriver de at de erfarer at EØS-arbeidstakere sliter med å opprette bankkonto i Norge, selv om de har lovlig opphold, etablerte arbeidsforhold og har fremlagt minimumskravet om dokumentasjon. De mener at EØS-borgere nektes bankkonto på grunn av bankers tolkning av hvitvaskingsregelverkets krav til gyldig legitimasjon og finansavtaleloven § 14.

Kirkens Bymisjon foretok en undersøkelse i november 2020 av hvilken dokumentasjon 11 banker krever av EØS-borgere. De skriver, i det som virker å være en forklaring for hva bankene krever for at legitimasjonskravet er oppfylt, at

«Åtte av bankene svarte at nye kunder må ha et eller flere av følgende: Bank ID fra annen bank, norsk personnummer, fast bostedsadresse i Norge, inntektsbekreftelse som for eksempel en lønnslipp. Dette er dokumentasjon som for mange arbeidsinnvandrere, som tidligere ikke har hatt bankkonto i Norge, er umulig å fremlegge».

Finanstilsynet svarte i brev av 28.04.2021. Tilsynet kommenterte ikke lovlighet av bankenes praksis. De presiserte at deres tilsynsvurderinger ble utført etter en «risikobasert prioritering», og at en eventuell oppfølging skjer direkte mellom Finanstilsynet og banken. Kirkens Bymisjon får dermed ikke tilbakemelding fra Finanstilsynet på om de kommer til å foreta nærmere undersøkelser, eller hvilke konsekvenser en slik eventuell undersøkelse vil medføre.

## 3.2.4 Undersøkelse gjennomført av Norsk organisasjon for asylsøkere (NOAS), Redd Barna og Norsk Folkehjelp i 2020

NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp publiserte i 2020 rapporten *Med livet på vent*. Rapporten handler om deres erfaringer med lengeværende barnefamilier med begrensede oppholdstillatelser.<sup>103</sup> De foretok tilsynelatende lignende undersøkelser som Jussbuss har gjort i forbindelse med denne rapporten.

Det står innledningsvis i rapportens sammendrag at (vår utheving)

«Uten dokumentert ID er det vanskelig å åpne bankkonto for utbetaling av lønn. Dagens regelverk åpner for at personer med begrensede oppholdstillatelser kan få tilgang til grunnleggende banktjenester. Men *bankene praktiserer regelverket ulikt og mange med begrenset opphold nektes egen bankkonto*.

De eldre barna har vokst opp med et liv som skiller seg fra det livet norske barn lever. Begrensede oppholdstillatelser gir ikke rett til reisebevis fra norske myndigheter. Barna kan derfor ikke delta på skoleturer til utlandet, med mindre de får godkjent søknad om engangs-reisedokument. Uten bankkonto kan de eldre barna hverken ta lønnet arbeid eller få lån og stipend fra Lånekassen».<sup>104</sup>

Rapporten går nærmere inn på temaet senere. De skriver (deres kursivering) at

«Utfordringer knyttet til manglende tilgang på bankkonto kom opp gjentatte ganger i våre intervjuer. Vi har derfor vært i kontakt med Danske Bank, Storebrand og Flekkefjord Sparebank og spurt om deres rutiner i forbindelse med opprettelse av bankkonto. Samtlige banker henviser til hvitvaskingsloven og hvitvaskingsforskriftens bestemmelser om legitimering. En av bankene har henvist til ovennevnte *Veileder til hvitvaskingsloven* og sagt at de lar personer med begrenset opphold åpne konto hos dem. De andre to bankene sa først at de kun forholder seg til lovens bestemmelser. På direkte spørsmål om hvordan de tolker Finanstilsynets veileder, svarer den ene banken at de ikke har fysiske filialer og at brukergruppen derfor ikke kan være kunder hos dem, mens den andre bankens vage svar ga inntrykk av at de ikke var kjent med problemstillingen».<sup>105</sup>

---

<sup>103</sup> Dette er barn med oppholdstillatelse på grunnlag av utlendingsloven § 38 femte ledd. Begrensede oppholdstillatelser er kommentert nærmere under punkt 2.4.3.3.

<sup>104</sup> *Med livet på vent* s. 7.

<sup>105</sup> *Med livet på vent* s. 45.

Disse funnene er interessante. Det kan virke som om en av bankene ligger noenlunde på linje med veilederen, og det er mulig at den gir en videre tilgang. Det er imidlertid ikke helt klart. Dette er fordi de sier at de lar personer med begrenset oppholdstillatelse åpne konto. Den persongruppen omfatter både personer med identitetsdokumenter og uten identitetsdokumenter. Det kan virke som om den ligger på linje med FinKN-2014-208 hvis den også gir tilgang til dem uten gyldige identitetsdokumenter.

De to andre bankene er mer problematisk. Den første nekter tilsynelatende konsekvent personer med begrenset oppholdstillatelse tilgang. Den andre banken gir ikke noe svar som det er mulig å utlede noe av. Vi vet derfor ikke hvordan den står.

### 3.2.5 Undersøkelse gjennomført av Likestillings- og diskrimineringsombudet i 2020

Høsten 2021 ble saken til Aso Ibrahim kjent i media.<sup>106</sup> Han har av identitetsdokumenter kun papirkopi av eget pass fra hjemlandet. Ellers har han et oppholdskort som dokumenterer hans oppholdstillatelse i Norge. DNB har nektet han å opprette kundeforhold hos dem.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) klagde DNB den 14.10.2021 inn for Diskrimineringsnemnda. DNB avviser kunder med oppholdskort som legitimasjon. Ombudet anfører i klagen at praksisen er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet, jf. likestillings- og diskrimineringsloven § 6.<sup>107</sup>

Vi kontaktet LDO før vi ble kjent med at de hadde fremmet klagen, og ba om å få tilgang til informasjonen de hadde om bankers praksis forbundet med tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID. LDOs svar er interessant.<sup>108</sup> Det redegjør for det første for undersøkelser de gjennomførte i 2020 av fire bankers krav for å få tilgang til grunnleggende banktjenester for personer med oppholdskort. LDO skrev at

«[...] 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».

---

<sup>106</sup> <https://e24.no/naeringsliv/i/Ponxpe/dnb-nekter-aso-ibrahimi-aa-opprette-konto-ombud-anklager-banken-for-aa-diskriminere-flyktninger?referer=https%3A%2F%2Fwww.aftenposten.no>.

<sup>107</sup> Klagen er tilgjengelig på LDOs nettsider: <https://www.ldo.no/ombudet-og-samfunnet/siste-nytt2/ombudet-klager-dnb-inn-for-diskrimineringsnemnda/>.

<sup>108</sup> Mail av 15.11.2021.

Danske bank, Handelsbanken og Nordea foretar altså en individuell vurdering hvor legitimasjonskravet kan være oppfylt ved fremleggelse av oppholdskort og annen identifikasjon. Det kan derfor virke som om de har lagt seg på en praksis noenlunde på linje med det Finanstilsynets veileder sier. Dette er i hvert fall for utenlandske statsborgere og statsløse med lovlig opphold. Det er ikke klart hvordan de stiller seg overfor asylsøkere som venter på svar på asylsøknaden siden asylsøkere ikke har oppholdskort.

DNBs praksis er nærmere utdypet klagen. Der står det at

«DNBs praksis er i korte trekk at personer som har oppholdskort automatisk utelukkes fra grunnleggende banktjenester. [...]

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)». <sup>109</sup>

DNB oppstiller tilsynelatende to alternative vilkår: At identiteten bekreftes, uten at det står noe om hva som kreves for at det er gjort, eller norske myndigheter mener det foreligger identitetstvil.

I praksis vil nok dette bety at alle personer med identitetstvil uten legitimasjonsdokumenter konsekvent vil nektes tilgang til grunnleggende banktjenester hos DNB.

---

<sup>109</sup> Se klagen s. 2.



## 3.2.6 Drøftelse og oppsummering

Vi ser først på resultatene av vår undersøkelse, før funnene sammenlignes med tilbakemeldingene i de andre aktørenes undersøkelser. Innledningsvis er det viktig å presisere at enkelte av bankene ikke har svart på oppfølgingsspørsmålene våre. Det er mulig at svarene ville blitt mer presise, men de har ikke fulgt opp. Funnene presentert i denne rapporten må leses med det i bakhodet.

Tabellen under viser hvilke dokumenter bankene aksepterer av dem listet opp som gyldig legitimasjon i veilederen.

	Norsk pass	Utenlandsk pass	Norsk førerkort	Norsk bankkort med bilde	Nasjonalt ID-kort fra EØS-land	Norsk utlendingspass	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	

Tabellen viser at alle bankene godkjenner norsk og utenlandsk pass, norsk utlendingspass og norsk reisebevis for flyktninger. Utlendinger vil ikke ha norsk pass ettersom de ikke er norske statsborgere. Mange vil ha sitt hjemlands pass. For dem som ikke har det, vil utlendingspass og reisebevis være de sentrale alternativene.

Tabellen viser at flere banker tilsynelatende ikke aksepterer elektronisk legitimasjon, norsk bankkort med bilde og norsk førerkort. Vi kan imidlertid ikke sikkert konkludere med at bankene ikke aksepterer dette. I utgangspunktet var spørsmålene nøytralt formulert slik at ens statsborgerskap ikke hadde betydning. Det er imidlertid mulig at bankene ikke anså det nødvendig å nevne dem ut ifra konteksten for spørsmålene våre siden prosjektet var knyttet til utlendingers tilgang til banktjenester. Felles for norsk førerkort, norsk bankkort med bilde og elektronisk legitimasjon er at utsteder allerede vil ha foretatt en identitetskontroll. Slike dokumenter vil ikke være relevant for en stor gruppe utlendinger som ikke har dokumentene som trengs for en slik kontroll.

I tillegg oppstilte alle bankene, unntatt bank nr. 1, krav om at utlendinger utenfor EØS-området må fremlegge gyldig oppholdskort. Bank nr. 5 sa det ikke rett ut, men det er naturlig å forstå uttalelsen deres slik.

Den neste tabellen viser om bankene godkjenner D-nummer for opprettelse av grunnleggende banktjenester, eller om de krever norsk fødselsnummer. Den viser også om bankene åpner for å gi banktjenester med begrensninger for dem som ikke har legitimasjonen de krever over.

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

Flere av bankene omtaler tilsynelatende fødselsnummer som personnummer. Ingen av bankene krever norsk fødselsnummer for opprettelse av grunnleggende banktjenester, D-nummer godtas for alle. D-nummer er et identifikasjonsnummer som gis til utlendinger som skal være i Norge i mindre enn seks måneder, eller i mer enn seks måneder og ikke oppfyller vilkårene for å få norsk fødselsnummer.<sup>110</sup> Norsk fødselsnummer gis til personer som har oppholdstillatelse for å være her i mer enn seks måneder og som kan identifisere seg.<sup>111</sup>

Til slutt skiller bank nr. 5 seg ut: De krever at personen har norsk adresse. Dette har ikke vi undersøkt nærmere med de andre bankene siden det dukket opp sent i undersøkelsen. Vi er imidlertid kjent med at Kirkens Bymisjon har erfaring med lignende problematikk spesifikt relatert til EØS-borgere.

Det varierer om bankene svarer at de åpner for å gi begrensede banktjenester for dem som ikke har dokumentene de anser som gyldig legitimasjon. Vi har fått noe uklare

---

<sup>110</sup> <https://www.skatteetaten.no/person/utenlandsk/norsk-identitetsnummer/d-nummer/>

<sup>111</sup> Lov av 9. desember 2016 nr. 88 om folkeregistrering (Folkeregistreringsloven) § 2-2 første ledd sier at personer må være «bosatt eller født i Norge» for å få et fødselsnummer. Man regnes som bosatt hvis man «oppholder seg lovlig i en norsk kommune i minst seks måneder», jf. § 4-1 første ledd, smh. § 4-2 første og fjerde ledd.

svar fra bankene på spørsmål om de i enkelte tilfeller tilbyr begrensede banktjenester, og i så fall hvilke begrensninger disse kan gis med. De fleste bankene synes å oppfatte dette som et spørsmål om det kan gjøres unntak fra det generelle kravet til gyldig legitimasjon for å få tilgang på grunnleggende banktjenester, som enkelte banker så betegner som begrensede banktjenester. Det enkelte banker omtaler som begrensede banktjenester er altså bankkonto og bankkort uten bilde. Disse er av Finans Norge definert som grunnleggende banktjenester. Finans Norges definisjon omfatter også tilgang til nettbank.

Det vi derimot ønsket å få opplyst her, var om det i de tilfellene hvor det ikke gjøres unntak fra det generelle kravet om gyldig legitimasjon, likevel kunne gis grunnleggende banktjenester med begrensninger. I veilederens punkt 4.3.1.8 nevnes maksimal grense for innskudd og uttak fra konto, forbud mot kontantuttak, og begrensning av banktjenester til kun innenlandsoverføringer som mulige begrensninger som kan settes i kundeforholdet. Her var tanken at banken for eksempel satt begrensninger på overføringer til og fra utlandet, eller at bankkontoen utelukkende kunne benyttes til å motta lønn fra arbeidsgiver. Dette har bankene ikke besvart.

Det neste viktige funnet er at bankene ikke, eller i liten grad, forklarte nærmere hva som skal til for å gi unntak. Dette er situasjonen nevnt i veilederens punkt 4.3.1.7. Vi vet derfor ikke når de eventuelt gjør unntak, og hva vurderingene består av. Bank nr. 3 sier at det kan sees hen til offentlige papirer som skattepapir, dokumenter fra offentlige etater slik som NAV, eller strømregninger. Ingen andre banker svarte konkret på den måten. Flere banker ønsket ikke å gå inn på dette. En viste til at dette var interne retningslinjer de ikke ønsket å gå ut med. Enkelte banker viste til veilederen, men den er i seg selv vag og sier lite om hvordan vurderingen skal foretas, jf. formuleringen «annen nødvendig kontroll».<sup>112</sup>

Vi ser nå nærmere på funnene til Kirkens Bymisjon. De kontaktet som nevnt 11 banker. Åtte av bankene oppstiller tilsynelatende flere alternative krav enn bankene vi kontaktet:

«Åtte av bankene svarte at nye kunder må ha et eller flere av følgende: Bank ID fra annen bank, norsk personnummer, fast bostedsadresse i Norge, inntektsbekreftelse som for eksempel en lønnslipp. Dette er dokumentasjon som for

---

<sup>112</sup> Veilederens punkt 4.3.1.7.

mange arbeidsinnvandrere, som tidligere ikke har hatt bankkonto i Norge, er umulig å fremlegge». <sup>113</sup>

Vi vet ikke hvilke spørsmål Kirkens Bymisjon stilte bankene. De ønsket imidlertid på samme måte som oss å klarlegge hvilke dokumenter som kan kreves for å opprette bankkonto. Svarene de fikk fra bankene samsvarer ikke med svarene vi fikk, og sier ikke noe om hva slags dokumenter som aksepteres. BankID fra annen bank var noe flere av bankene nevnte som mulig dokumentasjon på identitet, men de nevnte også andre legitimasjonsdokumenter, slik som utlendingspass. Ingen av bankene vi snakket med krevde norsk fødselsnummer, i det de også godkjente D-nummer. Når det gjelder kravet til fast bostedsadresse var det kun én av bankene vi snakket med som stilte dette kravet. Ingen av bankene vi snakket med nevnte inntektsbekreftelse som et krav for opprettelse av grunnleggende banktjenester ei heller som en mulighet for å oppfylle kravet. Vi vet ikke om bankene Kirkens Bymisjon kontaktet åpner for å gi begrensede banktjenester.

Vi ser så nærmere på undersøkelsen til NOAS, Redd Barna og Norsk Folkehjelp. De kontaktet Danske Bank, Storebrand og Flekkefjord Sparebank. Rapporten deres sier ikke noe direkte om hvilke dokumenter som kreves. Det kan virke som om en av bankene ligger noenlunde på linje med veilederen, og det er mulig at den går videre. De to andre bankene er mer problematisk. En av dem nekter tilsynelatende konsekvent personer med begrenset oppholdstillatelse tilgang til banktjenester. En annen gir ikke noe svar som det er mulig å utlede noe av. Vi vet derfor ikke hvordan den står.

Undersøkelsen gjennomført av LDO viser at bankene ikke har en enhetlig praksis rundt legitimasjonskravet for å få grunnleggende banktjenester. Dette samsvarer med funnene vi har kommet til.

Gjennomgangen av utvalget over viser at bankene stiller ulike krav, og tilbyr i ulik grad banktjenester til utlendinger uten det de anser som gyldig legitimasjon. Et viktig poeng er at undersøkelsene vi har vist til viser at vi ikke er de eneste om erfaringene, og at manglende tilgang til banktjenester og BankID er et utbredt problem for utlendinger. <sup>114</sup>

---

<sup>113</sup> Brev fra Kirkens Bymisjon til Finanstilsynet av 03.03.2021.

<sup>114</sup> Dette er et problem som strekker seg lengre tilbake i tid. Se skriftlige spørsmål på Stortinget fra 2011 og 2018. Stortingsrepresentant Gunnar Gundersen (H) stilte finansministeren spørsmål om dette den 22.02.2011. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/Skriftlige-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=49546>

Stortingsrepresentant Audun Lysbakken (SV) stilte finansministeren spørsmål om dette den 22.08.2018.

Vi vet egentlig fremdeles lite om muligheten for å få grunnleggende banktjenester for de som mangler gyldig legitimasjon.

Kombinasjonen av en skjønnsmessig og uklar unntaksregel, hvor det ikke er klart hva som inngår i kontrollen av identitet, og manglende innsyn i hvordan den praktiseres, er et rettssikkerhetsproblem. Det er i stor grad opp til bankene selv å avgjøre hvem som gis tilgang på grunnleggende banktjenester etter unntaksadgangen, uten at det finnes gode mekanismer for å kontrollere denne praksisen. Mangel på tilgang til banktjenester setter utlendingene i en utsatt og usikker situasjon, hvor de tvinges ut på «bankshopping» i håp om å finne en bank hvor de får opprette et kundeforhold. Regelverket på området er komplisert og utilgjengelig, noe som skaper ytterligere problemer for en allerede generelt ressurs svak gruppe.

## 4 Tilgang til BankID

### 4.1 Rettslige utgangspunkter

#### 4.1.1 Overblikk

BankID er en eID for elektronisk autentisering og elektronisk signatur. Det er ingen regel i gjeldende eller ny finansavtalelov som oppstiller en kontraheringsplikt for utstedelse av BankID. Regelen i gjeldende finansavtalelov § 14 og ny finansavtalelov § 4-1 gjelder kun avtaler om kontoavtaler og betalingstjenester. Basert på viktigheten av tilgang til eID må det antas at det foreligger en ulovfestet kontraheringsplikt, slik at avslag på BankID må ha en saklig grunn.

Visse aspekter knyttet til tilbud om eID er regulert i e-IDAS-forordningen.<sup>115</sup> eIDAS-forordningen er gjennomført i norsk rett i lov om elektroniske tillitstjenester<sup>116</sup> samt i selvdeklarasjonsforskriften og forskrift om systemer for betalingstjenester.<sup>117</sup> Selvdeklarasjonsforskriften definerer sikkerhetsnivåer for eID-ordninger, som inkluderer regler om hvilke krav som må stilles til identifikasjon av personer for utstedelse av eID på ulike sikkerhetsnivåer. BankID er en eID på nivå «høyt», som dermed må oppfylle kravene i selvdeklarasjonsforskriften del III.<sup>118</sup> Dette innebærer blant annet at kun personer som finnes i Folkeregistreret med et fødsels- eller D-nummer, kan få BankID.<sup>119</sup> Selvdeklarasjonsforskriften regner gyldig identitetsbevis for å være «pass eller nasjonalt identitetskort»<sup>120</sup>. For utenlandsk identitetsbevis må «entydig knytning til norsk identitetsnummer godtgjøres»<sup>121</sup>. Dersom en person ikke oppfyller disse vilkårene, vil det trolig foreligge saklig grunn for avslag.

I tillegg er hvitvaskingsregelverket relevant også her. Som beskrevet under punkt 3.1.1 følger det av hvitvaskingsloven at lovens rettssubjekter, herunder banker, har en plikt til å gjennomføre kundetiltak etter §§ 10 til 20 «på grunnlag av en vurdering av risiko for hvitvasking og terrorfinansiering».<sup>122</sup> Dette skal blant annet gjøres «ved etablering

---

<sup>115</sup> Europaparlaments- og rådsforordning nr. 919/2014 om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked

<sup>116</sup> Lov av 15. juni 2018 nr. 44 om gjennomføring av EUs forordning om elektronisk identifikasjon og tillitstjenester for elektroniske transaksjoner i det indre marked (lov om elektroniske tillitstjenester).

<sup>117</sup> Forskrift 15 februar 2019 nr. 152 om systemer for betalingstjenester.

<sup>118</sup> Selvdeklarasjonsforskriften § 3.

<sup>119</sup> Selvdeklarasjonsforskriften § 18 andre punktum.

<sup>120</sup> Selvdeklarasjonsforskriften § 19 første ledd første strekpunkt.

<sup>121</sup> Ibid.

<sup>122</sup> Hvitvaskingsloven § 9 første ledd.

av kundeforhold». <sup>123</sup> Banker har en plikt til å innhente en rekke opplysninger om kunder som er fysiske personer, og opplysninger om kundens identitet bekreftes ved personlig oppmøte ved «gyldig legitimasjon». <sup>124</sup> Banker har en plikt til å «ikke etablere kundeforholdet» hvis kundetiltak «ikke kan gjennomføres». <sup>125</sup> En avtale om BankID med en bank vil innebære etablering av «kundeforhold», hvis vedkommende ikke allerede har et etablert kundeforhold i banken. Dermed vil hvitvaskingsreglene også være relevante for hva som utgjør saklig grunn for nektelse av BankID.

Dersom reglene om eID eller hvitvaskingsreglene ikke står i veien for inngåelse av en avtale om BankID oppstår spørsmål om bankene likevel kan avslå slik søknad med utgangspunkt i for eksempel at søkeren ikke forstår norsk eller liknende. Her vil diskrimineringsregelverket, og de menneskerettskonvensjoner dette bygger på, være sentrale for når det foreligger saklig grunn for nektelse. Vi går imidlertid ikke nærmere inn på det her.

## 4.2 Bankenes praksis

### 4.2.1 Bransjestandard

Vi ble som nevnt henvist av Finans Norge til å kontakte Bits angående bransjestandard for utstedelse av BankID. Bits henviste oss til avtaleverket «Regler om BankID», som forvaltes av Bits på vegne av bankene. <sup>126</sup> Avtaleverket er et sett med minimumsregler som alle banker som inngår avtale om å utstede BankID må knytte seg til.

I «Regler om BankID» punkt 9.4 første avsnitt fremgår det hvilke dokumenter som kan inngå i legitimasjonskontrollen. Det kan ses hen til 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». Det presiseres videre at det ikke vil være nødvendig med fremleggelse av pass ved utstedelse av BankID dersom dette ble gjort ved personlig fremmøte i forbindelse med etablering av kundeforholdet.

I punktets andre avsnitt fremgår det at det kan gjøres unntak fra kravet om fremleggelse av pass dersom banken er «sikker på personens identitet», og

---

<sup>123</sup> Hvitvaskingsloven § 10 første ledd bokstav a.

<sup>124</sup> Hvitvaskingsloven § 12 andre ledd første punktum.

<sup>125</sup> Hvitvaskingsloven § 21 første ledd.

<sup>126</sup> Mail fra Bits av 13.09.2021.

- «vedkommende etablerte sitt kundeforhold hos deltager før 1. mars 2007, eller
- kravet om fremleggelse av pass vil innebære en urimelig merbelastning for vedkommende, grunnet alder, helse eller andre særlige forhold»

I slike tilfeller skal banken i stedet kreve annen form for legitimasjon etter de krav til fysiske legitimasjonsdokumenter som følger av hvitvaskingsloven med forskrifter.

Videre opplyste Bits at de fastsetter sikkerhetskrav til blant annet identitetsdokumentene. For å kunne bekrefte detaljene i pass kreves det at passet har RFID-brikke eller tilsvarende. RFID-brikke brukes for å kunne lese informasjonen i passet, særlig biometrisk informasjon slik som fingeravtrykk og ansiktsfoto. For utlendinger vil dette kunne «låse» identiteten til for eksempel fingeravtrykk.<sup>127</sup>

Når det gjelder krav om fødselsnummer eller D-nummer, opplyste Bits at «Regler om BankID» ikke stiller noe krav til dette.<sup>128</sup> Vi ble imidlertid forklart at systemteknisk må kunden kunne taste inn et 11-sifret nummer. I tillegg antok Bits at det ville foretas en Modulus11-kontroll (kontrollsifferalgoritme) på de siste sifrene i fødselsnummeret. Av den grunn mente Bits at utenlandske borgere trolig ikke vil få BankID uten D-nummer eller fødselsnummer. Som vi har vist til ovenfor følger imidlertid et krav om fødsels- eller D-nummer av selvdeklarasjonsforskriften § 18.

#### 4.2.2 Vår undersøkelse høsten 2021

Vi presenterte under punkt 3.2.2 funnene av undersøkelsen vår av en rekke bankers krav for å få tilgang til grunnleggende banktjenester. Vi undersøkte hva de samme bankene krevde for tilgang til BankID, og skal nå presentere funnene. Bankenes henvisningsnummer er det samme i begge rede-gjørelsene. Spørsmålet vi stilte bankene var:

1. *Hvilke krav til identitetsdokumentasjon stilles for å få BankID hos dere?*

#### Bank nr. 1

---

<sup>127</sup> Nasjonalt ID-senter *Biometri og identitet - utfordringer og nye muligheter for utlendingsforvaltningen*, pkt. 5.2.

<sup>128</sup> Mail fra Bits av 24.09.2021.



Bank nr. 1 følger Bits sine regler for utstedelse av BankID. Bank nr. 1 anser følgende dokumenter som «gyldig legitimasjon» ved opprettelse av BankID: Norsk pass, utenlandsk pass, norsk nasjonalt ID-kort, norsk utlendingspass og norsk reisebevis for flyktninger. Det kreves også at RFID-brikke blir avlest.

Banken åpner for å fravike kravet om pass «dersom banken er sikker på kundens identitet», og

- Kundeforhold ble etablert i banken før 1. mars 2007, eller
- Kravet om fremleggelse av pass vil innebære en urimelig merbelastning for vedkommende, grunnet alder helse eller andre særlige forhold.

Både personer med norsk personnummer og personer med D-nummer kan få BankID.

## Bank nr. 2

Bank nr. 2 anser følgende dokumenter som «gyldig legitimasjon» ved opprettelse av BankID: Norsk pass, utenlandsk pass, norsk nasjonalt ID-kort, norsk utlendingspass og norsk reisebevis for flyktninger.

For utenlandske pass opplyser banken at det ikke er uvanlig at det kreves verifisering av RFID-brikke i passet for utstedelse av BankID. I tillegg krever banken gyldig oppholdskort for borgere utenfor EØS-området.

BankID gis bare til personer med norsk personnummer.

## Bank nr. 3

Bank nr. 3 opplyser at de i all hovedsak følger retningslinjene og regelverket fastsatt av Bits, samt føringene i veiledningen til hvitvaskingsloven fastsatt av Finanstilsynet.

Banken godkjenner følgende dokumenter som «gyldig legitimasjon» ved opprettelse av BankID: Norsk pass, utenlandsk pass, nasjonalt ID-kort, norsk utlendingspass og norsk reisebevis for flyktninger.

For at utenlandske pass skal godkjennes kreves det norsk personnummer. For personer utenfor EØS kreves også fremleggelse av gyldig oppholdskort.

Videre opplyser banken om at det foretas biometriske kontroller av legitimasjonsdokumentene, hvor banken har utarbeidet en egen rutine. Dersom legitimasjonsdokumentene ikke går gjennom denne kontrollen kan det søkes om unntak. Da foretar banken en individuell risikobasert vurdering. Banken opplyser at det typisk er personer med pass fra India etc. hvor passene ikke har gyldig RFID-brikke som ikke automatisk godkjennes i systemene.

BankID kan utstedes til personer over 15 år med norsk personnummer eller nordiske personer over 18 år med D-nummer.

## Bank nr. 4

Bank nr. 4 godkjenner følgende dokumenter som «gyldig legitimasjon» for opprettelse av BankID: Norsk pass, utenlandsk pass, norsk nasjonalt ID-kort med RFID-brikke, norsk utlendingspass med RFID-brikke og reisebevis for flyktninger med RFID-brikke.

BankID utstedes kun til personer med norsk personnummer.

## Bank nr. 5

Bank nr. 5 godkjenner følgende dokumenter som «gyldig legitimasjon» for opprettelse av BankID: Norsk pass, utenlandsk pass, norsk nasjonalt ID-kort, norsk utlendingspass og norsk reisebevis for flyktninger. Banken godtar kun pass med RFID-brikke.

BankID utstedes kun til personer med norsk personnummer.

## Bank nr. 6

Bank nr. 6 viser til at man må være kunde hos dem for å bestille BankID. De stiller derfor samme krav til «gyldig legitimasjon» for etablering av kundeforhold som for opprettelse av BankID. For å opprette kundeforhold godkjennes norsk pass, utenlandsk pass, reisebevis for flyktninger og utlendingspass.

I tillegg kommer de tidligere nevnte kravene om oppholdskort for borgere av land utenfor EØS, samt tilleggsinformasjon for flyktninger og asylsøkere fra Integrerings- og mangfoldsdirektoratet.

Det er kun personer over 15 år med norsk personnummer som kan få BankID. Banken tilbyr imidlertid kodebrikke som gir tilgang til nett- og mobilbank for kunder med D-nummer.

#### 4.2.3 Undersøkelse gjennomført av Likestillings- og diskrimineringsombudet i 2018

I svaret på henvendelsen vår fortalte LDO, som vi var inne på i punkt 3.2.5 også at de i 2018 kontaktet fem av de største bankene i Norge. De undersøkte kravene deres til legitimasjon for utstedelse av BankID. Vi siterer følgende fra svaret deres:

«Det kan også være av interesse i forbindelse med prosjektet dere deltar i at ombudet i 2018 var i kontakt med fem av de største bankkjedene i Norge om kravene til legitimasjon ved utstedelse av BankID. DNB, Handelsbanken, Sbanken og Danske bank ga oss tilbakemelding om at de hadde en praksis som innebar at kunder kunne benytte reisebevis som identifikasjon for utstedelse av BankID. Dette gjorde de basert på en konkret risikobasert vurdering. Nordea, den siste banken vi var i kontakt med, hadde på det tidspunktet en praksis der de kun godtok norsk eller utenlandsk pass for utstedelse av BankID, ikke reisebevis. De ga oss tilbakemelding om at de ville gjøre en ny vurdering av dette innen utgangen av 2018. Vi vet ikke hva som ble utfallet av denne vurderingen.»

#### 4.2.4 Vennesla Tidene, høsten 2021

Vennesla Tidende publiserte 03.12.2021 en sak om fortvilte familier som oppsøker NAV fordi de nektes BankID.<sup>129</sup> I følge avisen tolker bankene i Vennesla regelverket på en slik måte at en del nektes eller fratras BankID dersom de ikke er gode nok i norsk eller engelsk.

Banksjefen i Sparebank Sør. Vennesla, Steinar Larsen bekrefter dette, og uttaler at

«[...] vi som utsteder dette, må være helt sikre på at de skjønner hva en BankID er, og hvilke konsekvenser det har. De må skjønne at dette er helt personlig, og at det ikke kan brukes av andre. Vi må være helt trygge på dette.»

På spørsmål om dette ikke kan løses ved at det bringes inn en tolk, svarer banksjefen at kommunikasjon skal gå direkte med kunden.

---

<sup>129</sup> Vennesla Tidende <https://www.venneslatidende.no/nyheter/fortvilte-familier-opsoker-nav-fordi-de-nektes-bankid-de-settes-utenfor-samfunnet-vart/>.

Tor Arild Rysstad i Valle Sparebank bekrefter at de kjører samme linje, og at reglene har blitt strengere. Han uttaler at

«Dette er veldig strengt, og de må skjønne hva de skriver under på»

Videre opplyser han at det ikke alltid er nok at de stiller med gyldig pass eller reisepapirer. De må kunne norsk eller engelsk. Han mener bankene i Vennesla ikke skiller seg ut ved å være strengere enn andre banker.

#### 4.2.5 Drøftelse og oppsummering

Vi ser først på funnene av vår undersøkelse, før de sammenlignes med funnene i de andre aktørenes undersøkelser. Innledningsvis er det viktig å presisere at enkelte av bankene ikke har svart på oppfølgingsspørsmålene våre. Det er mulig at svarene ville blitt mer presise, men de har ikke fulgt opp. Funnene presentert i denne rapporten må leses med det i bakhodet.

Tabellen under viser hvilke dokumenter bankene aksepterer av dem listet opp som gyldig legitimasjon i veilederen.

	Norsk pass	Utenlandsk pass	Norsk nasjonalt ID-kort	Reisebevis for flyktninger	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

Gjennomgangen av bankenes praksis viser at bankene stor sett godkjenner de samme dokumentene for opprettelse av BankID. Det eneste som skiller seg ut på dette punktet er at bank nr. 6 ikke opplyser at de godkjenner norsk nasjonalt ID-kort som gyldig legitimasjon for opprettelse av BankID. Alle bankene godkjenner utlendingspass og reisebevis for flyktninger for opprettelse av BankID, så også her vil tilgangen til slike dokumenter være avgjørende for mange utlendinger når de forsøker å opprette BankID.

Den neste tabellen viser om bankene godkjenner D-nummer for opprettelse av BankID, eller om det kreves norsk fødselsnummer.

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

Tabellen viser at det varierer om bankene krever norsk fødselsnummer for opprettelse av BankID. Fire av seks banker krever norsk fødselsnummer for opprettelse av BankID, mens to banker også godkjenner D-nummer. Mens bank nr. 1 uforbeholdent godkjenner D-nummer, godkjenner bank nr. 3 dette kun for nordiske borgere over 18 år. Ettersom selvdeklarasjonsforskriften § 18 godtar både fødsels- og D-nummer, stiller bankene som ikke godkjenner D-nummer strengere krav enn det som følger av selvdeklarasjonsforskriften.

Det var kun tre av bankene som opplyste at de krever gyldig oppholdskort for opprettelse av BankID. Dette må likevel trolig ses i sammenheng med at alle bankene bortsett fra én har opplyst at de krever gyldig oppholdskort for opprettelse av grunnleggende banktjenester. Det er derfor en mulighet for at alle bankene faktisk opererer med et slikt krav også for BankID. Denne antakelsen støttes av utkast til ny BankID-avtale punkt 2, hvor det står «Banken din kan kreve at du har et kundeforhold i Banken for å utstede BankID til deg».<sup>130</sup>

LDO oppdaget i sin undersøkelse at én av bankene kun godtok norsk eller utenlandsk pass for opprettelse av BankID, ikke norsk reisebevis for flyktninger. Vi antar derfor at heller ikke utlendingspass ble godkjent, ettersom utlendingspass og reisebevis for

---

<sup>130</sup> <https://www.bits.no/document/avtale-om-bankid/>, hentet 12.01.22

flyktninger begge er reisedokumenter som utstedes til utlendinger uten pass fra hjemlandet. Det er imidlertid verdt å merke at enkelte banker regner utlendingspass i kategorien «pass». Det er derfor uklart om utlendingspass var inkludert her.

Vennesla Tidende introduserte en ny problemstilling, nemlig at flere banker krever kunnskaper i norsk eller engelsk for opprettelse av BankID. Dette kom ikke opp i vår undersøkelse, men er en problemstilling som bør undersøkes videre.

Det er mindre uklarheter omkring bankenes praksis for utstedelse av BankID. Et viktig poeng her er at tilgangen til BankID forutsetter tilgang til grunnleggende banktjenester. Det kan derfor synes som at tilgangen til grunnleggende banktjenester er det største hinderet her, og at dette gjør at mange utlendinger ikke vil møte på problemet rundt tilgang til BankID. Dette er fordi mangelen på gyldig legitimasjonsdokumenter stenger for adgangen til grunnleggende banktjenester. Det er også verdt å merke at vi ikke vet noe om bankene gjør unntak fra kravet til gyldig legitimasjon for opprettelse av BankID. Dette er noe som muligens kan undersøkes nærmere.

## 5 Politisk initiativ?

### 5.1 Skriftlig spørsmål på Stortinget

Storingsrepresentant Ingvild Wetthus Thorsvik (V) stilte den 04.11.2021 følgende spørsmål til finansministeren:

«Hvordan vil finansministeren sørge for at norske banker får en likere praksis som sikrer personer uten avklart identitet tilgang til grunnleggende banktjenester, herunder digitale banktjenester?»

Bakgrunnen for spørsmålet var det stortingsrepresentanten beskriver som «ulik praksis [blant banker] for hvilke tjenester personer med oppholdskort får tilgang til, hvor noen banker praktiserer regelverket mer restriktivt. Flere banker har de siste årene også strammet inn praksisen».

Dette samsvarer godt med funnene i denne rapporten.

Finansministerens svar av 12.11.2021 gir dessverre liten grunn til å tro at det vil skje mye på det øverste politiske nivå med dette problemet. Han viste først til bankers kontraheringsplikt, deres plikt til å kjenne sin kunde og Finanstilsynets rundskriv som vi har vært inne på tidligere. Deretter rundet han av med å si at

«Jeg forventer at bankene forholder seg til regelverket som gjelder for dem».<sup>131</sup>

### 5.2 Nasjonalt ID-kort

#### 5.2.1 Hva er nasjonalt ID-kort?

Nasjonale ID-kort er et legitimasjonsdokument utstedt av nasjonale myndigheter, og de er utbredt globalt. Norske myndigheter har de siste årene lagt grunnlaget for innføringen av nasjonale ID-kort også i Norge. ID-kortloven ble vedtatt i 2015, og pass- og ID-kortforskriften kom til i 2020. Disse trådte i kraft 19.10.2020, og markerer slik innføringen av nasjonale ID-kort i Norge.

ID-kortet har to funksjoner. Den viktigste er at det fungerer som et identitetsdokument. Hovedårsaken til at det norske nasjonale ID-kortet ble innført er å gjøre det «enkelt for folk – blant annet for grupper som ikke har (eller får) førerkort, pass eller bankkort med

---

<sup>131</sup> Lenke <https://www.stortinget.no/nn/Saker-og-publikasjoner/Sporsmal/skriftlege-sporsmal-og-svar/Skriftlig-sporsmal/?qid=86500>. Sist besøkt: 11.12.2021.

bilde – å skaffe seg et identitetbevis med høy tillit og bredest mulig bruksområde». <sup>132</sup> Tanken er at det også blant annet vil erstatte usikre identitetsdokumenter og forhindre identitetstyveri. <sup>133</sup> Departementet understreket at ID-kortet «skal kunne fungere som en sikker og kontrollerbar fysisk og elektronisk identitetsbekreftelse». <sup>134</sup> Det skal «utstedes etter samme tekniske spesifikasjoner som passet». <sup>135</sup>

ID-kortet kan også være et reisedokument. Det kan ha «funksjonalitet som gyldig reisedokument i EØS-området (reiserett)», <sup>136</sup> men det er ikke alle som kan få et ID-kort med den funksjonen. <sup>137</sup> Det skilles altså mellom identitetskort som gir reiserett, og dem uten reiserett som utelukkende fungerer som et identitetskort.

## 5.2.2 Hvem kan få det?

### 5.2.2.1 I dag

Det varierer fra land til land om de utsteder nasjonale ID-kort til egne statsborgere, eller om utenlandske statsborgere kan få tilgang til det eller et annet type ID-kort. <sup>138</sup> I Norge er det i dag bare norske statsborgere som har rett til å søke om nasjonalt ID-kort. <sup>139</sup>

### 5.2.2.2 I morgen

Per i dag gir loven kun norske statsborgere rett til å søke om nasjonalt ID-kort, men forarbeidene er tydelige på at det er aktuelt å utvide ordningen til utenlandske statsborgere på sikt. Det vises særlig til behovet denne gruppen har for å kunne dokumentere identiteten *norske myndigheter* har lagt til grunn, og at det stadfestes «én grunnidentitet i Norge gjennom ordningen med nasjonalt ID-kort». <sup>140</sup>

Departementet fremhever at «[n]orske myndigheter, som for eksempel Skatteetaten, NAV, Lånekassen mv., kan ha behov for å basere sin kommunikasjon med utenlandske borgere som har lovlig opphold i Norge på en bekreftet identitet». <sup>141</sup> Departe-

---

<sup>132</sup> Prop.66 L (2014-2015) s. 19.

<sup>133</sup> Ibid.

<sup>134</sup> Prop.66 L (2014-2015) s. 34.

<sup>135</sup> Prop.66 L (2014-2015) s. 20.

<sup>136</sup> ID-kortloven § 1 første ledd.

<sup>137</sup> ID-kortloven § 1 andre ledd, smh. § 5.

<sup>138</sup> Prop.66 L (2014-2015) s. 13.

<sup>139</sup> ID-kortloven § 1 første ledd.

<sup>140</sup> Prop.66 L (2014-2015) s. 26.

<sup>141</sup> Ibid.



mentet understreker at man kan risikere å utstede nasjonale ID-kort til tredjelandsborgere som «bekrefte[r] en identitet som i utgangspunktet ikke er riktig». <sup>142</sup> Også disse har behov for å dokumentere identiteten som *norske myndigheter* har lagt til grunn for å fungere i samfunnet.

Departementet understreket, på grunn av denne risikoen, at

«realiseringen av kortet for denne gruppen [forutsetter] en mer inngående drøftelse av hvilke vilkår for blant annet godtgjøring av identitet, statsborgerskap og tilknytning til Norge som må stilles for å sikre at ordningen fungerer etter hensikten. På denne bakgrunn er lovforslaget utformet slik at nærmere regler om utenlandske statsborgeres rett til å få nasjonalt ID-kort kan fastsettes i forskrift» <sup>143</sup>

Dette omtaler departementet som «tilpassede krav til identitetsgodtgjørelse og tilleggskrav til tilknytning til Norge». <sup>144</sup> Uttalelsen er nærliggende å forstå som at det kan bli oppstilt flere krav for at utenlandske statsborgere kan bli innvilget nasjonale ID-kort enn norske statsborgere.

Dette fremgår av forarbeidene av 2014-2015, og et forslag har per 21. januar 2022 enda ikke blitt fremmet. Det er i dag Justis- og beredskapsdepartementet som har kompetanse til å fastsette reglene i forskrift. <sup>145</sup> Vi sendte mail til departementet for å undersøke status på arbeidet og fikk følgende svar 14.10.2021:

«Jeg kan opplyse at departementet jobber aktivt med å utvide ID-kortordningen til utenlandske statsborgere, og vil etter planen sende forslag til forskriftsbestemmelser om dette på høring før jul. Mer enn det kan jeg ikke si nå, dere vil finne informasjon på [www.regjeringen.no](http://www.regjeringen.no) når forslagene er klare».

Hvis personkretsen utvides til å også omfatte utenlandske statsborgere, kan flere utlendinger møte et velkjent problem: Identitetstvil. ID-kortloven § 3 første ledd oppstiller

---

<sup>142</sup> Ibid.

<sup>143</sup> Ibid.

<sup>144</sup> Prop.66 L (2014-2015) s. 53.

<sup>145</sup> Delegering av Kongens myndighet etter passloven § 1, § 2, § 8 og § 12 og ID-kortloven § 3, § 6, § 9 og § 14 til Justis- og beredskapsdepartementet av 9. oktober 2020 nr. 2009.

i dag et krav om klarlagt identitet. Søkeren «plikter å godtgjøre sin identitet og statsborgerskap», blant annet ved å avgi opplysninger og fremlegge dokumenter som ID-kortmyndigheten anser nødvendige.<sup>146</sup>

Det følger av forarbeidene at «[o]rdningens formål og funksjon forutsetter at det nasjonale ID-kortet har høy tillit, noe som krever at det stilles strenge krav til identitetsfastsettelsen».<sup>147</sup> Politidirektoratet har i praksis lagt til grunn at «kravet til godtgjøring ligger høyere enn kvalifisert sannsynlighetsovervekt».<sup>148</sup>

## 6 Avslutning og anbefalinger for veien videre

Rapporten viser at bankenes praksis er ulik. Det stilles et krav om gyldig legitimasjon for å få tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID, hvor utvalgte legitimasjonsdokumenter godtas. For de som ikke har disse dokumentene, åpner enkelte av bankene for å likevel gi tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID etter en konkret vurdering. Det er uklart hva som inngår i bankenes vurderinger av om unntaksadgangen skal anvendes. Dette gjør det svært vanskelig for utlendinger å vite hva som skal til for å få tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID. Bankenes ulike praksis gjør at en del må på såkalt «bankshopping» for å finne en bank som kan gi dem tjenestene de trenger

Rapporten viser at norske reisedokumenter, altså reisebevis for flyktninger og utlendingspass, godtas av alle de spurte bankene å få tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID. Statistikken fra Jussbuss, UDI og UNE viser at mange utlendinger ikke får slike dokumenter. Dette gjør det vanskelig å få tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID, og i praksis antar vi at mange utlendinger totalt avskjæres.

Vi har identifisert flere problemstillinger som vi ikke har hatt anledning til å gå nærmere inn på i rapporten. Vi skal nå ta opp temaer som bør undersøkes nærmere.

For det første er det nødvendig å klarlegge de rettslige rammene bankene må forholde seg til med tanke på krav om gyldig legitimasjon for tilgang til grunnleggende banktje-

---

<sup>146</sup> ID-kortloven § 3 andre ledd.

<sup>147</sup> Prop.66 L (2014-2015) s. 53.

<sup>148</sup> RPOD-2020-8 kap. 4.2.1 andre avsnitt. De nærmere reglene følger av pass- og ID-kortforskriften § 2-2.

nester og BankID. Det må foretas en fullstendig rettsdogmatisk gjennomgang av kontraheringsplikten og dens relasjon til bankers plikt til å kjenne sin kunde. Det er nødvendig med en gjennomgang av regelverkets EØS-rettslige side. I tillegg er det viktig at det foretas en nærmere vurdering av de menneskerettslige problemstillingene dette reiser for ulike persongrupper.

For det andre bør det undersøkes nærmere om Finanstilsynets veileder fører til en for streng praksis hos bankene for opprettelse av grunnleggende banktjenester, og en vurdering av om veilederen bør revideres. Det er mulig at veilederen legger opp til et så vidt spillerom for bankene, at de heller overoppfyller pliktene etter hvitvaskingsregelverket for å være på den sikre siden, og at dette kommer i konflikt med kontraheringsplikten. Vi anbefaler også grundigere undersøkelser av flere bankers praksis både i relasjon til tilgang til grunnleggende banktjenester og til BankID.

Det bør også vurderes nye mekanismer for tilsyn med bankers praksis, eventuelt med veiledning av kundene. Denne rapporten har vist at praksis varierer blant flere store norske banker, med betydelige markedsandeler. Praksisen kan derfor ramme mange. Mangelen på saker i domstolene og hos Finansklagenemnda kan tyde på at dagens system ikke er egnet til å fange opp sakene, og at folk som har rett, ikke nødvendigvis får rett. Det virker også som om det er behov for større bevissthet og kunnskap blant befolkningen om mulighetene en har til å få vurdert om banken har adgang til å nekte tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID.

Rapporten viser at flere av bankene krever at utlendingens pass har RFID-brikke. Det bør undersøkes videre om det finnes rettslig grunnlag for å nekte utlendinger som har pass, men hvor passet mangler RFID-brikke, tilgang til grunnleggende banktjenester og BankID.

Likestillings- og diskrimineringsombudet (LDO) klagde i 2021 DNB inn for Diskrimineringsnemnda, for å automatisk utelukke personer som kun har oppholdskort fra grunnleggende banktjenester. Ombudet anfører i klagen at praksisen er i strid med forbudet mot diskriminering på grunn av etnisitet. Nemnda vil trolig fatte en avgjørelse i saken i 2022, og det bør foretas nærmere undersøkelser av relasjonen mellom hvitvaskings- og likestillings- og diskrimineringsregelverket. Det kan også være behov for større diskrimineringsrettslig bevissthet blant bankene.

Rapporten viser videre at mange utlendinger ikke har tilgang til verken grunnleggende banktjenester eller BankID, selv om de har oppholdstillatelse. Bankenes praksis virker

også ulik. Det er derfor nødvendig med nærmere vurderinger av hvordan denne persongruppen kan få tilgang til banktjenester. Vi mener også at det bør undersøkes muligheter for at ureturnerbare asylsøkere med langvarig ulovlig opphold kan få tilgang.

Det er flere ting på trappene som kan få betydning for persongruppene denne rapporten omtaler. Flere forvaltningsorganer har dannet Koordineringsgruppe for ID-forvaltning (KoID). Den har foreslått at alle personer, også dem med usikker identitet, skal få én grunnidentitet i Norge og et medfølgende sikkert identitetsdokument «for å ivareta grunnleggende behov»<sup>149</sup>.

Vi venter i disse dager på forslaget til forskrift om nasjonalt identitetskort for utenlandske statsborgere. Forslaget kan føre til at flere personer som i dag ikke har tilgang, får tilgang, i hvert fall til grunnleggende banktjenester. Det er imidlertid ikke sendt ut på høring per 21. januar 2022, og det er uvisst hvordan forslaget vil se ut.

I den forbindelse er det også viktig med bevissthet om statsløses rettsstilling, og sikre at de har tilgang til nasjonalt identitetskort. Vi har ikke sett dem omtalt verken i lov om nasjonalt identitetskort eller dens forarbeider.

Rapporten viser at utlendinger her møter på et sammensatt, komplisert og utilgjengelig regelverk. Det er svært vanskelig å kjenne og hevde sin rett. Mye er uavklart, og det er behov for nærmere undersøkelser. Vi håper noen tar stafettspinnen videre.

---

<sup>149</sup> <https://www.skatteetaten.no/presse/nyhetsrommet/okt-samarbeid-for-id-sikkerhet/>, hentet 07.01.2022. Se mer om dette i rapportene *Med livet på vent* s. 45 – 46, og «Hvert år må jeg søke på nytt» *Enslige mindreårige som får begrenset oppholdstillatelse fordi de ikke kan legge frem pass som dokumentasjon på identitet* s. 45 – 46.