SISÄASIAINMINISTERIÖ

Turvapaikanhakijoiden ja Suomessa jo asuvien ulkomaalaisten henkilöllisyyden osoittaminen pankki- ja muussa asioinnissa

Turvapaikanhakijan asiointikorttia selvittäneen työryhmän loppuraportti

Sisäinen turvallisuus

SISÄASIAINMINISTERIÖN JULKAISUJA 46/2012

SISÄASIAINMINISTERIÖ
Sisäinen turvallisuus

Turvapaikanhakijoiden ja Suomessa jo asuvien ulkomaalaisten henkilöllisyyden osoittaminen pankki- ja muussa asioinnissa

Turvapaikanhakijan asiointikorttia selvittäneen työryhmän loppuraportti

Helsinki 2012

Sisäasiainministeriö
Helsinki 2012

ISSN 1236-2840
ISBN 978-952-491-806-0 (nid.)
ISBN 978-952-491-807-7 (PDF)

SISÄASIAINMINISTERIÖ

KUVAILULEHTI

Julkaisun päivämäärä
30.11.2012

Tekijät (toimielimestä, toimielimen nimi, puheenjohtaja, sihteeri)	Julkaisun laji
Asiointikorttityöryhmä, poliisitarkastaja Joni Länsivuori (puheenjohtaja), ylitarkastaja Elina Setälä (sihteeri)	Työryhmämuistio
	Toimeksiantaja Sisäasiainministeriö
	Toimielimen asettamispäivä 29.9.2011, SM056:00/2011

Julkaisun nimi
Turvapaikanhakijoiden ja Suomessa jo asuvien ulkomaalaisten henkilöllisyyden osoittaminen pankki- ja muussa asioinnissa

Julkaisun osat
Työryhmämuistio, liite

Tiivistelmä

Sisäasiainministeriö asetti 29.9.2011 hankkeen selvittämään mahdollisuutta ottaa käyttöön turvapaikanhakijan asiointikortti. Työryhmän toimikausi oli 1.10.2011–1.10.2012.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää turvapaikanhakijan asiointikortin käyttöönoton oikeusvaikutukset tunnistamisasiakirjana erityisesti suhteessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettuun lakiin (503/2008) ja myös muuhun lainsäädäntöön. Myös mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet tuli selvittää. Tämän lisäksi tarkoituksena oli selvittää asiointikortin saajatahot, määrät, taloudelliset vaikutukset sekä vaikutukset poliisin ja muiden keskeisten viranomaisten toimintaan. Työryhmän tehtävänä oli selvittää myös muita vaihtoehtoisia keinoja, joilla voitaisiin ratkaista turvapaikanhakijoiden erityisesti pankkiasiointiin liittyvät ongelmat.

Työryhmä selvitti alkuperäisen toimeksiantonsa lisäksi niiden Suomessa asuvien ulkomaalaisten asiointiongelmia, joille on myönnetty oleskelulupa Suomeen, mutta joiden henkilöllisyyttä maahanmuuttoviranomaiset eivät ole pystyneet varmistamaan henkilöiden kansallisista passeista tai muista henkilöllisyyttä osoittavista luotettavista asiakirjoista.

Työryhmän johtopäätökset ja toimenpidesuositukset ovat seuraavat:

1. Turvapaikanhakijoiden asiointiongelmien ratkaiseminen

Työryhmä kannattaa vastaanottorahan maksamiseksi suunniteltua maksukorttia koskevaa Maahanmuuttoviraston erillistä hanketta. Työryhmä katsoo, että identiteettiohjelmassa esitetyllä asiointikortilla ei voitaisi nykytilanteessa ratkaista turvapaikanhakijoiden raha-asiointiongelmia.

2. Oleskeluluvalla Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten asiointiongelmien ratkaiseminen

Työryhmä katsoo, että Suomessa tulisi harkita ulkomaalaisen henkilökortin myöntämistä myös ulkomaalaisrekisteriin merkittyjen henkilöllisyystietojen perusteella niille oleskeluluvan saaneille ulkomaalaisille, joilla ei ole esittää kansallista, henkilöllisyyden osoittavaa luotettavaa, asiakirjaa.

Poliisihallitus on jättänyt työryhmän loppuraporttiin eriävän mielipiteen.

Avainsanat (asiasanat)
turvapaikanhakijat, ulkomaalaiset, biometria, henkilöllisyys, henkilökortit

Muut tiedot
Sähköisen julkaisun ISBN 978-952-491-807-7 (PDF), osoite www.intermin.fi/julkaisut

Sarjan nimi ja numero		ISSN	ISBN
Sisäasiainministeriön julkaisut 46/2012		1236-2840	978-952-491-806-0
Kokonaissivumäärä 47	Kieli suomi	Hinta 20 € + alv	Luottamuksellisuus julkinen
Jakaja Sisäasiainministeriö		Kustantaja/julkaisija Sisäasiainministeriö	

INRIKESMINISTERIET

PRESENTATIONSBLAD

Utgivningsdatum
30.11.2012

Författare (uppgifter om organet: organets namn, ordförande, sekreterare)	Typ av publikation
Arbetsgruppen för kommunikationskort, polisinspektör Joni Länsivuori (ordförande), överinspektör Elina Setälä (sekreterare)	Arbetsgruppspromemoria
	Uppdragsgivare Inrikesministeriet
	Datum för tillsättandet av organet 29.9.2011, SM056:00/2011

Publikation (även den finska titeln)
Intygande av identitet vid bankärenden och övriga ärenden för asylsökande och utlänningar bosatta i Finland (Turvapaikanhakijoiden ja Suomessa jo asuvien ulkomaalaisten henkilöllisyyden osoittaminen pankki- ja muussa asioinnissa)

Publikationens delar
Arbetsgruppspromemoria, bilaga

Referat

Inrikesministeriet tillsatte den 29 september 2011 ett projekt för att utreda möjligheten att ta i bruk ett kommunikationskort för asylsökande. Arbetsgruppens verksamhetsperiod var den 1 oktober 2011 till den 1 oktober 2012.

Arbetsgruppen hade till uppgift att utreda de juridiska konsekvenserna av ibruktagandet av ett kommunikationskort för asylsökande som identifikationsdokument, i synnerhet i relation till lagen om förhindrande och utredning av penningtvätt och av finansiering av terrorism (503/2008) samt övrig lagstiftning. Även möjliga behov av ändringar i lagstiftningen skulle utredas. Därutöver var syftet att utreda vilka aktörer som kan beviljas kommunikationskort, antalet kort, de ekonomiska effekterna samt effekterna på polisens och andra centrala myndigheters verksamhet. Arbetsgruppen hade också till uppgift att utreda andra alternativa metoder som kunde användas för att lösa asylsökarnas problem med anknytning till i synnerhet bankärenden.

Utöver det ursprungliga uppdraget utredde arbetsgruppen också problem med att uträtta ärenden bland utlänningar bosatta i Finland, som har beviljats uppehållstillstånd i Finland, men vars identitet inte har kunnat fastställas av migrationsmyndigheterna utifrån personernas nationella pass eller andra tillförlitliga dokument som påvisar identiteten.

Arbetsgruppen kom fram till följande slutsatser och åtgärdsrekommendationer:

1. Lösning av asylsökandes problem med att uträtta ärenden

Arbetsgruppen understöder Migrationsverkets separata projekt gällande det planerade betalkortet för betalning av mottagningspenning. Arbetsgruppen anser att det kommunikationskort som presenteras i identitetsprogrammet inte i den nuvarande situationen kan lösa asylsökandenas problem med att uträtta penningärenden.

2. Lösning av problem med att uträtta ärenden bland utlänningar med uppehållstillstånd i Finland

Arbetsgruppen anser att Finland bör överväga att bevilja ett identitetskort för utlänningar också på basis av personuppgifter som registrerats i utlänningsregistret för utlänningar med uppehållstillstånd som inte kan presentera något nationellt, tillförlitligt dokument som påvisar deras identitet.

Polisstyrelsen har anmält en avvikande mening om arbetsgruppens slutrapport.

Nyckelord
asylsökande, utlänningar, biometri, identitet, identitetskort

Övriga uppgifter
Elektronisk version, ISBN 978-952-491-807-7 (PDF), www.intermin.fi/publikationer

Seriens namn och nummer		ISSN	ISBN
Inrikesministeriets publikation 46/2012		1236-2840	978-952-491-806-0
Sidoantal 47	Språk finska	Pris 20 € + moms	Sekretessgrad offentlig
Distribution Inrikesministeriet		Förläggare/utgivare Inrikesministeriet	

Sisäasiainministeriölle

Sisäasiainministeriö asetti 29.9.2011 hankkeen ajalle 1.10.2011–30.6.2012 selvittämään mahdollisuutta ottaa käyttöön turvapaikanhakijan asiointikortti. Työryhmän toimikautta on sisäasiainministeriön 4.6.2012 päätöksellä pidennetty 1.10.2012 saakka.

Suomeen saapuvista turvapaikanhakijoista suurella osalla ei ole minkäänlaista henkilöllisyys- tai matkustusasiakirjaa, mikä vaikeuttaa turvapaikanhakijoiden asiointia muun muassa pankeissa ja viranomaisissa. Sisäasiainministeriö on henkilöllisyyden luomista koskevan hankkeen (Identiteettiohjelma) tammikuussa 2011 julkaistussa loppuraportissa esittänyt selvityshankkeen asettamista turvapaikanhakijan asiointikortin käyttöönottamiseksi turvapaikanhakijoiden asiointia varten. Asiointikortin käyttöönoton selvittäminen sisältyy myös pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelmaan, jonka mukaan uudistusta turvapaikkamenettelyssä olevien erityisestä henkilötodistuksesta kiirehditään.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää turvapaikanhakijan asiointikortin käyttöönoton oikeusvaikutukset tunnistamisasiakirjana erityisesti suhteessa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annettuun lakiin (503/2008) ja myös muuhun lainsäädäntöön, johon kortin käyttöönotolla olisi vaikutuksia. Myös mahdolliset lainsäädännön muutostarpeet tuli selvittää. Tämän lisäksi tarkoituksena oli selvittää asiointikortin saajatahot, määrät, taloudelliset vaikutukset sekä vaikutukset poliisin ja muiden keskeisten viranomaisten toimintaan. Työryhmän tehtävänä on ollut selvittää myös muita vaihtoehtoisia keinoja, joilla voitaisiin ratkaista turvapaikanhakijoiden erityisesti pankkiasiointiin liittyvät ongelmat.

Työryhmä selvitti alkuperäisen toimeksiantonsa lisäksi niiden Suomessa asuvien ulkomaalaisten asiointiongelmia, joille on myönnetty oleskelulupa Suomeen, mutta joiden henkilöllisyyttä maahanmuuttoviranomaiset eivät ole pystyneet varmistamaan henkilöiden kansallisista passeista tai muista henkilöllisyyttä osoittavista luotettavista asiakirjoista.

Työryhmän puheenjohtajana toimi poliisitarkastaja Joni Länsivuori ja varapuheenjohtajana neuvotteleva virkamies Johanna Kari sisäasiainministeriön poliisiosastolta. Jäseniksi nimettiin ylitarkastaja Tiina Palonen-Roihupalo sisäasiainministeriön maahanmuutto-osastolta (varajäsenenään ylitarkastaja Salla Konsti), majuri Ilkka Herranen sisäasiainministeriön rajavartio-osastolta tarkastaja Ismo Parviaisen virkavapauden ajaksi (varajäsenenään tarkastaja Max Janzon, ja myöhemmin tarkastaja Mikko Väisänen), ylitarkastaja Hanna Piipponen Poliisihallituksesta (varajäsenenään ylitarkastaja Kimmo Pylväs ja myöhemmin ylitarkastaja Jukka Hertell), ylitarkastaja Veikko Pyykkönen Maahanmuuttovirastosta (varajäsenenään ylitarkastaja Pia Salmela), lakimies Maarit Pihkala Finanssivalvonnasta (varajäsenenään lakimies Tuija Nevalainen ja myöhemmin riskiasiantuntija Camilla Vuori-Petroff) ja johtava

asiantuntija Mika Linna Finanssialan Keskusliitosta (varajäsenenään johtaja Risto Karhunen). Työryhmän sihteerinä toimi ylitarkastaja Elina Setälä sisäasiainministeriön poliisiosastolta.

Työryhmä on toiminut ajalla 12.10.2011- 1.10.2012. Työryhmä on kokoontunut 11 kertaa. Työ on tehty virkatyönä.

Hankkeen aikana on kuultu eri alojen asiantuntijoita: lainsäädäntöneuvos Tiina Fermiä sisäasiainministeriöstä, neuvottelevaa virkamiestä Minna Aaltosta valtiovarainministeriöstä, pankkiryhmien edustajia, keskusrikospoliisin rahanpesunselvittelykeskuksen rikostarkastajaa Laura Niemeä, johtaja Pirjo Nurmea Luottokunnasta, komisario Juha Holopaista Helsingin poliisilaitokselta, ylitarkastaja Elisa Alho-Kullströmiä Maahanmuuttovirastosta sekä apulaisjohtaja Mikko Mäkistä Metsälän vastaanottokeskuksesta.

Työryhmän johtopäätökset ja toimenpidesuositukset ovat seuraavat:

1. Turvapaikanhakijoiden asiointiongelmien ratkaiseminen

Työryhmä kannattaa vastaanottorahan maksamiseksi suunniteltua maksukorttia koskevaa Maahanmuuttoviraston erillistä hanketta. Työryhmä katsoo, että identiteettiohjelmassa esitetyllä asiointikortilla ei voitaisi nykytilanteessa ratkaista turvapaikanhakijoiden raha-asiointiongelmia.

2. Oleskeluluvalla Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten asiointiongelmien ratkaiseminen

Työryhmä katsoo, että Suomessa tulisi harkita ulkomaalaisen henkilökortin myöntämistä myös ulkomaalaisrekisteriin merkittyjen henkilöllisyystietojen perusteella niille oleskeluluvan saaneille ulkomaalaisille, joilla ei ole esittää kansallista, henkilöllisyyden osoittavaa luotettavaa, asiakirjaa.

Poliisihallitus on jättänyt työryhmän loppuraporttiin eriävän mielipiteen.

Työryhmä luovuttaa loppuraportin sisäasiainministeriölle.

Joni Länsivuori

Johanna Kari	Tiina Palonen-Roihupalo
Mikko Väisänen	Hanna Piipponen
Veikko Pyykkönen	Maarit Pihkala
Mika Linna	Elina Setälä

Sisällys

1 Johdanto 3

2 Henkilöllisyyden selvittäminen turvapaikkamenettelyssä ja ulkomaalaisille myönnettävät asiakirjat 5
2.1 Turvapaikkamenettely ja turvapaikanhakijan henkilöllisyyden selvittäminen 5
2.2 Oleskelulupaa koskeva päätös ja oleskelulupakortti 8
2.3 Pakolaisen matkustusasiakirja ja muukalaispassi 10
2.4 Ulkomaalaisen henkilökortti 12
2.5 Yhteenvetoa henkilöllisyyden selvittämisestä turvapaikkamenettelyssä 14

3 Henkilöllisyyden todentaminen ja asiakkaan tunteminen 15
3.1 Käytössä olevat kansalliset tunnistamisasiakirjat 15
3.2 Rahanpesulaki 16
3.3 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva ohjeistus 17
3.4 Peruspankkipalvelut ja vahva sähköinen tunnistaminen 19

4 Ulkomaalaisten pankki- ja muu asiointi 21
4.1 Asioinnissa esille tulleita ongelmia Suomessa 21
4.1.1 Turvapaikanhakijat 21
4.1.2 Oleskeluluvan saaneet 22
4.2 Turvapaikanhakijoiden ja oleskeluluvan saaneiden tarve pankki- ja muille palveluille 23
4.3 Ulkomaalaisten pankkiasiointi muissa maissa 24
4.3.1 Turvapaikanhakijoiden tilannetta koskeva EMV-kysely 24
4.3.2 Oleskeluluvan saaneiden tilannetta koskeva EMV-kysely 26
4.3.3 Ruotsin järjestelmä 27

5 Nykytilanteen arviointia 29

6 Turvapaikanhakijoiden asiointiongelmien ratkaisuvaihtoehtojen arviointia 31
6.1 Identiteettiohjelmassa esitetty asiointikortti 31
6.1.1 Saajatahot, toiminnallisuudet ja voimassaoloaika 32
6.1.2 Asiointikortin tekniset ominaisuudet ja biometriset tunnisteet 33
6.1.3 Menettely ja kustannukset 34

6.1.4 Asiointikorttiin liittyvistä riskeistä 35
6.1.5 Asiointikortin soveltuvuus asiointiongelmien ratkaisemiseksi ... 36
6.2 Maksukortti vastaanottorahan maksamiseksi 37
6.3 Muita työryhmän selvittämiä vaihtoehtoja 38

7 Oleskeluluvan saaneiden ulkomaalaisten asiointiongelmien ratkaisuvaihtoehtojen arviointia 39
7.1 Varmistamatonta henkilöllisyyttä koskevan merkinnän sisältävän matkustusasiakirjan hyväksyminen 39
7.2 Ulkomaalaisen henkilökortin myöntäminen 40
7.3 Muita työryhmän selvittämiä ratkaisuvaihtoehtoja 42

8 Johtopäätökset ja toimenpidesuositukset 43
8.1 Turvapaikanhakijoiden asiointiongelmien ratkaiseminen 44
8.2 Oleskeluluvalla Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten asiointiongelmien ratkaiseminen 44

Liitteet

Liite 1: Poliisihallituksen eriävä mielipide 46

1 Johdanto

Suurella osalla Suomeen saapuneista kansainvälistä suojelua hakevista ulkomaalaisista (turvapaikanhakijoista) ei ole kansallista passia tai muuta henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa. Asiakirjan puuttumiseen voi olla useita eri syitä. Kotimaastaan vainoa tai turvatonta tilannetta pakoon lähtenyt turvapaikanhakija on saattanut matkustaa ilman asiakirjoja tai hankkia väärennetyt asiakirjat. Passin tai muun asiakirjan saaminen voi olla myös mahdotonta henkilön vainotun aseman takia tai kotimaan tilanteen vuoksi, kuten esimerkiksi Somaliassa. Osa turvapaikanhakijoista saattaa myös hävittää omat asiakirjansa ennen Suomen viranomaisille ilmoittautumista. Myöskään Suomeen pakolaiskiintiössä uudelleen sijoitettavaksi otettavilla kiintiöpakolaisilla ei usein ole kansallista passia tai muuta henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa.

Oleskelulupa voidaan tietyissä ulkomaalaislaissa (301/2004) säädetyissä tilanteissa myöntää, vaikka ulkomaalaisella ei olisikaan kansallista passia tai muuta hyväksyttävää matkustusasiakirjaa. Oleskeluluvan saaneelle ulkomaalaiselle voidaan tällöin myöntää pakolaisen matkustusasiakirja tai muukalaispassi Suomen viranomaisten toimesta. Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan myöntäminen edellyttää lähtökohtaisesti, että hakijan henkilöllisyys on varmistettu esimerkiksi aiemmasta tai nykyisestä kansallisesta passista tai muusta luotettavasta asiakirjasta. Jos ulkomaalaisen henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan, muukalaispassiin tai pakolaisen matkustusasiakirjaan tehdään siitä merkintä. Jos saatavilla ei ole luotettavaa asiakirjanäyttöä, lähtökohtana matkustusasiakirjaan merkittäville henkilötiedoille on henkilön oma ilmoitus. Ulkomaalaislain mukainen matkustusasiakirja myönnetään ensisijaisesti matkustamista varten eli muussa kuin henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan ominaisuudessa.

Työryhmän tehtävänä oli selvittää turvapaikanhakijoiden pankki- ja muuhun asiointiin liittyviä ongelmia ja ratkaisuvaihtoehtoja. Aiemmin ainakin osa turvapaikanhakijoista, vaikka heillä ei ole usein ollut virallista henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa, on pystynyt asioimaan sekä yksityisten että julkisten palveluntarjoajien kanssa. Tilanne on kuitenkin merkittävästi huonontunut viime vuosina niin, että turvapaikanhakijoiden on lähes mahdotonta saada pankkitiliä avattua, koska heidän henkilöllisyyttään ei ole voitu varmistaa luotettavasta asiakirjasta. Myös muuhun asiointiin, esimerkiksi maistraattien toisistaan poikkeaviin menettelyihin kotipaikan kirjaamisessa, on liittynyt ongelmia.

Työryhmän työn edetessä kävi ilmi, että myös oleskeluluvan saaneiden ulkomaalaisten, joilla on Suomen viranomaisen myöntämä pakolaisen matkustusasiakirja tai muukalaispassi, mutta joiden henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan, pankki- ja muu asiointi on huomattavasti vaikeutunut viime aikoina. Työryhmä havaitsi, että kyse oli merkittävästä, kyseisen maahanmuuttajaryhmän kotoutumiseen liittyvästä yhteiskunnallisesta ongelmasta, johon tulisi löytää pikaisesti ratkaisu. Työryhmä on näin ollen selvittänyt myös oleskeluluvan saaneiden tilannetta. Laajemman selvityksen

tarvetta tuki lisäksi se, että turvapaikanhakijoiden ja oleskeluluvan saaneiden ulkomaalaisten kohtaamien asiointiongelmien mahdolliset ratkaisuvaihtoehdot liittyvät välittömästi toisiinsa.

2 Henkilöllisyyden selvittäminen turvapaikkamenettelyssä ja ulkomaalaisille myönnettävät asiakirjat

2.1 Turvapaikkamenettely ja turvapaikanhakijan henkilöllisyyden selvittäminen

Suomesta kansainvälistä suojelua hakevan turvapaikanhakijan pitää jättää kansainvälistä suojelua koskeva hakemus (turvapaikkahakemus) henkilökohtaisesti maahan saapuessaan tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan turvapaikkaa eli pakolaisasemaa sekä toissijaista suojelua ja humanitaarista suojelua. Hakemuksen voi tehdä rajatarkastusviranomaiselle tai poliisille, jotka hoitavat hakemukseen liittyvät alkutoimenpiteet. Poliisi tai rajavartiolaitos selvittää henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon ja ohjaa turvapaikanhakijan vastaanottokeskukseen, johon hakija majoitetaan hakemuksen käsittelyn ajaksi.

Turvapaikkatutkinnassa poliisi tai rajavartiolaitos selvittää henkilöllisyyttä muun muassa turvapaikanhakijan esittämien asiakirjojen avulla, haastattelemalla hakijaa ja konsultoimalla Maahanmuuttovirastoa. Turvapaikanhakijan henkilöllisyyttä selvitettäessä kerätään henkilötiedot hänen perheenjäsenistään ja muista omaisistaan. Hakijalta pyritään selvittämään suku- ja etunimet, mahdolliset entiset nimet, sukupuoli, syntymäaika ja -paikka, siviilisääty, etninen tausta, kansallisuus, kansalaisuus, uskonto, ammatti tai arvo, osoite kotimaassa ja Suomessa, koulutus, kielitaito, ammatti, työpaikat, sosiaalinen tausta ja asepalvelus. Turvapaikanhakijoille voidaan henkilöllisyyden tarkemmaksi selvittämiseksi tehdä rajoitetusti iänmäärityksiä ja kielitutkimuksia.

Lisäksi hakijan henkilöllisyyttä selvitetään sormenjälkivertailujen avulla. Turvapaikanhakijoilta otetaan kahdesti sormenjäljet, joista yhdet Eurodacia ja ulkomaalaislain 131 §:n mukaista tunnistamisrekisteriä varten ja toiset oleskelulupakorttia varten. Eurodac-sormenjälkirekisteriin on tallennettu 15.1.2003 jälkeen kaikkien EU-jäsenvaltiossa turvapaikkahakemuksen tehneiden yli 14-vuotiaiden henkilöiden sormenjäljet. Jos henkilö hakee uudestaan kansainvälistä suojelua jossain jäsenmaassa, se näkyy Eurodac-järjestelmästä. Ulkomaalaislain 131 §:n nojalla voidaan puolestaan ottaa sormenjäljet turvapaikanhakijalta, perhesiteen perusteella oleskelulupaa hakeneelta, kiintiöpakolaiselta sekä ulkomaalaiselta, joka on päätetty karkottaa tai käännyttää tai jonka henkilöllisyys on epäselvä.

Maahanmuuttovirasto jatkaa turvapaikka-asian käsittelyä kutsumalla hakijan turvapaikkapuhutteluun. Puhuttelussa selvitetään muun muassa hakijaan kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa kohdistuneesta vainosta ja muista oikeudenloukkauksista. Pääsääntöisesti Maahanmuuttovirasto ei enää turvapaikkapuhuttelussa selvitä hakijan henkilöllisyyttä, vaan nojautuu poliisin tai rajavartiolaitoksen antamaan tietoon. Tarvittaessa Maahanmuuttovirasto voi selvittää tarkemmin henkilöllisyyttä, matkareittiä tai maahantuloa tai pyytää poliisia selvittämään lisää näitä tietoja. Näin toimitaan tilanteissa, joissa turvapaikanhakija esittää henkilöllisyydestään aikaisemmasta kertomuksestaan poikkeavia tietoja. Poliisi tai Rajavartiolaitos voi myös osallistua Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhutteluun näiden seikkojen selvittämiseksi. Maahanmuuttoviraston kansalaisuusyksikkö antaa tarvittaessa turvapaikkayksikön pyynnöstä lausunnon hakijan kansalaisuusaseman määrittämiseksi.

Turvapaikanhakijoiden vuosittainen määrä on vaihdellut huomattavasti viime vuosina. Vuonna 2011 turvapaikanhakijoita tuli Suomeen yhteensä noin 3 000, mikä on noin neljännes vähemmän kuin edellisenä vuonna ja lähes puolet vähemmän kuin vuonna 2009 (noin 6 000 hakijaa). Vuonna 2008 turvapaikkahakemuksia jätettiin yhteensä noin 4 000 kappaletta, jolloin kasvua oli vuoteen 2007 verrattuna 168 %. Vuoden 2012 syyskuun loppuun mennessä Suomeen on tullut noin 2 200 turvapaikanhakijan eli hakijamäärä on suurin piirtein edellisen vuoden tasolla.

Jos ulkomaalaisen henkilöllisyydestä ei ole voitu varmistua, siitä tehdään merkintä ulkomaalaisrekisteriin. Esimerkiksi vuonna 2009 Suomeen tulleista noin 6 000 turvapaikanhakijasta noin 55 %:lla oli rekisterissä kyseinen merkintä. Näiden henkilöiden osuus voi vaihdella vuosittain. Ulkomaalaisrekisteristä ei ole saatavissa tietoa siitä, missä vaiheessa turvapaikkaprosessia merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä on rekisteriin tehty. Tilanne voi muuttua turvapaikkamenettelyn aikana esimerkiksi hakijan onnistuttua hankkimaan kansallisen passin tai alkuvaiheessa esitetyn passi osoittauduttua väärennetyksi tai kuuluvaksi toiselle henkilölle. Lukumäärätietoja ulkomaalaisista, joiden henkilöllisyys osoittautuu toiseksi turvapaikkamenettelyn myöhemmässä vaiheessa, ei ole saatavissa.

Lähtömaiden suhteen on merkittäviä eroja siinä, onko henkilöllä jokin henkilöllisyyttä luotettavasti osoittava asiakirja ja voidaanko turvapaikanhakijan henkilöllisyydestä turvapaikkamenettelyn aikana varmistua. Tilanne saattaa myös vaihdella eri vuosina. Esimerkiksi vuonna 2009 Afganistanista tulleista hakijoista 75 % oli sellaisia, joilla on ulkomaalaisrekisterissä merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä, kun taas irakilaisista hakijoista merkintä oli 60 %:lla ja somalialaisista 90 %:lla. Myös Kongon demokraattisesta tasavallasta ja Nigeriasta tulleista hakijoista noin kolme neljännestä oli sellaisia, joilla on merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä. Iranista, Marokosta, Syyriasta ja Valko-Venäjältä tulleilla hakijoilla noin puolella oli merkintä rekisterissä kun taas Bulgariasta, Turkista, Kosovosta ja Venäjältä kotoisin olevien hakijoiden osalta merkintä oli noin neljänneksellä.

Turvapaikkahakemus käsitellään joko normaalissa tai nopeutetussa menettelyssä. Nopeutettuun menettelyyn kuuluvat ilmeisen perusteettomat hakemukset, turvallisesta turvapaikka- ja alkuperämaasta tulevien hakijoiden hakemukset sekä hakemukset, joiden käsittely kuuluu EU:n vastuunsiirtoasetuksen eli niin sanotun Dublin-asetuksen (EY N:o 343/2003) mukaan jollekin toiselle valtiolle. Turvapaikkamenettelyn kokonaiskestoon hakemuksen jättämisestä oleskeluluvan myöntämiseen tai luvan epäämistilanteissa henkilön maasta poistamiseen vaikuttavat poliisin tai rajavartiolaitoksen, Maahanmuuttoviraston sekä mahdollisen valitusviranomaisen käsittelyajat. Hakemusten keskimääräinen käsittelyaika Maahanmuuttovirastossa vuonna 2011 oli 370 vuorokautta normaalimenettelyssä. Käsittelyajat vaihtelevat kuitenkin paljon myös normaalimenettelyn sisällä. Käsittelyaikaan vaikuttaa esimerkiksi se, joudutaanko hakemukseen pyytämään lisäselvityksiä. Poliisilla keskimääräinen turvapaikkatutkinta-aika on tällä hetkellä noin 40 vuorokautta.

Turvapaikkamenettelyn aikana hakijoille annetaan erilaisia asiakirjoja, jotka liittyvät turvapaikka-asiaan. Esimerkiksi turvapaikkahakemuksen vireillä olosta annetaan kirjallinen todistus hakijalle. Vastaanottokeskuksen asiakkaat saavat pahvisen asukaskortin, joka osoittaa vastaanottokeskuksen asiakkuuden. Kortissa on turvapaikanhakijan valokuva. Korttia käytetään muun muassa vastaanottorahaa nostettaessa osoittamaan hakijan olevan tietyn vastaanottokeskuksen asukas. Lisäksi Maahanmuuttovirasto voi antaa turvapaikanhakijan pyynnöstä todistuksen työntekooikeudesta. Turvapaikanhakijalla on ulkomaalaislain 81 §:n 2 momentin nojalla oikeus tehdä ansiotyötä ilman oleskelulupaa kolmen kuukauden maassa oleskelun jälkeen, jos hänellä on voimassa oleva vaadittava rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja. Ne turvapaikanhakijat, joilla ei ole passia tai muuta matkustusasiakirjaa, voivat tehdä ansiotyötä kuuden kuukauden maassa oleskelun jälkeen. Turvapaikanhakijalle, jolla ei ole passia tai muuta luotettavaa asiakirjaa, ei myönnetä minkäänlaista henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa Suomen viranomaisten toimesta.

Kiintiöpakolaisten henkilöllisyyden selvittäminen eroaa jonkun verran edellä kuvatusta. Kiintiöpakolaisvalinnat perustuvat yleensä Yhdistyneiden kansakuntien pakolaisjärjestöltä UNHCR:ltä saatuihin asiakirjatietoihin ja pakolaisleireillä tai UNHCR:n paikallistoimistoissa Maahanmuuttoviraston johdolla tehtäviin haastatteluihin, joissa perusteet oleskeluluvan myöntämiselle selvitetään. Haastatteluihin osallistuu myös kotoutumisen asiantuntijoita ja suojelupoliisin edustajia. Maahanmuuttovirasto myöntää oleskeluluvat pakolaiskiintiössä otettaville pakolaisille kiintiövalintamatkan jälkeen. Suomen vuosittaisesta pakolaiskiintiöstä on lisäksi varattu kymmenesosa kiireisille tapauksille ja sellaisille henkilöille, joiden UNHCR on arvioinut olevan kiireellisen uudelleen sijoittamisen tarpeessa. Nämä hätätapaukset Suomi valitsee UNHCR:n asiakirjojen perusteella.

2.2 Oleskelulupaa koskeva päätös ja oleskelulupakortti

Kun turvapaikkahakemus on ratkaistavana, Maahanmuuttovirasto tutkii ensin, voidaanko ulkomaalaiselle myöntää kansainvälistä suojelua. Kansainvälisellä suojelulla tarkoitetaan turvapaikkaa eli pakolaisasemaa sekä toissijaista suojelua ja humanitaarista suojelua. Ulkomaalaislaissa säädetään edellytyksistä kansainvälisen suojelun antamiselle. Edellytykset arvioidaan aina yksilöllisesti. Arvioinnissa otetaan huomioon hakijan esittämät ja viranomaisten hankkimat selvitykset olosuhteista hakijan kotimaassa tai pysyvässä asuinmaassa. Hakijalle annetaan turvapaikka, jos hän oleskelee kotimaansa tai pysyvän asuinmaansa ulkopuolella siitä syystä, että hänellä on perusteltu syy pelätä siellä vainoa ja hän on pelkonsa vuoksi haluton turvautumaan kyseisen valtion suojeluun.

Jos turvapaikan saamisen edellytykset eivät täyty, hakijalle voidaan myöntää oleskelulupa toissijaisen suojelun perusteella, eli toissijainen suojeluasema. Lupa voidaan myöntää, jos hakijaa uhkaa kotimaassa tai pysyvä asuinmaassa kuolemanrangaistus, teloitus, kidutus tai muu epäinhimillinen tai ihmisarvoa loukkaava kohtelu tai rangaistus. Lupa voidaan myöntää myös, jos hakija ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa joutumatta vakavaan henkilökohtaiseen vaaraan siellä vallitsevan aseellisen selkkauksen vuoksi. Jos turvapaikan tai toissijaisen suojelun edellytykset eivät täyty, hakijalle voidaan myöntää oleskelulupa humanitaarisen suojelun perusteella. Oleskelulupa voidaan myöntää, jos hakija ei voi palata kotimaahansa tai pysyvään asuinmaahansa siellä tapahtuneen ympäristökatastrofin tai siellä vallitsevan huonon turvallisuustilanteen takia.

Maahanmuuttovirasto tutkii myös, voiko hakija saada oleskeluluvan maasta poistamisen estymisen perusteella, yksilöllisestä inhimillisestä syystä tai ihmiskaupan uhrina. Hakijan täytyy tehdä erillinen oleskelulupahakemus, jos hän haluaa, että oleskelulupa myönnetään esimerkiksi perhesiteen, työn tai opiskelun perusteella. Tällöin hakijan on jätettävä hakemus poliisin toimipisteessä ja maksettava käsittelymaksu. Maahanmuuttovirasto käsittelee kuitenkin kaikki hakemukset samalla kertaa turvapaikkahakemuksen kanssa ja hakija saa päätökset niistä yhtä aikaa.

Oleskeluluvan myöntäminen edellyttää pääsääntöisesti sitä, että ulkomaalaisen henkilöllisyys on varmistettu. Tämä ilmenee välillisesti ulkomaalaislain 35 §:stä, jonka mukaan oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Saman pykälän mukaan oleskelulupa voidaan myöntää kuitenkin pykälässä erikseen mainituilla perusteilla voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta. Näitä perusteita ovat muun muassa turvapaikka, toissijainen tai humanitaarinen suojelu tai ihmiskaupan uhri.

Oleskelulupaa hakevan ulkomaalaisen henkilöllisyys pyritään selvittämään niin hyvin kuin se on mahdollista. Oleskeluluvan myöntämistä tai epäämistä koskevassa päätöksessään Maahanmuuttovirasto ottaa kantaa hakijan henkilöllisyyteen. Jos

henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan luotettavaksi katsottavasta, henkilöllisyyden osoittavasta asiakirjasta, tämä kirjataan Maahanmuuttoviraston päätökseen. Hakijan henkilötiedoiksi merkitään näissä tapauksissa hakijan itsensä ilmoittamat, selvityksen perusteella uskottavaksi katsottavat tiedot.

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö myönsi vuonna 2011 eri perusteilla vajaa 1 300 oleskelulupaa turvapaikkamenettelyn kautta Suomeen hakeneille ulkomaalaisille. Turvapaikkojen osuus kaikista päätöksistä oli 5 %. Kyseiseltä vuodelta ei ole saatavissa tilastoja varmistamatonta henkilöllisyyttä koskevan merkinnän sisältämistä päätöksistä, mutta esimerkiksi vuonna 2009 Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikön tekemästä noin 1 200 myönteisestä päätöksestä 86 %:ssa tapauksista luvan saaneen ulkomaalaisen henkilöllisyys jäi varmistamatta.

Kun ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa, luvan osoitukseksi annetaan oleskelulupakortti. Aiemmin oleskelulupa annettiin tarramuotoisena ja se liitettiin luvanhaltijan matkustusasiakirjaan. EU:n oleskelulupa-asetus ja sitä koskeva muutosasetus (EY N:o 1030/2002 ja EY N:o 380/2008) edellyttävät, että jäsenvaltiot myöntävät yhtenäisen kaavan mukaisia oleskelulupia korttimuodossa, ja että kortin sirulle tallennetaan biometrisinä tunnisteina kasvokuva ja kaksi sormenjälkikuvaa. Asetuksen mukainen oleskelulupakortti otettiin Suomessa käyttöön vuoden 2012 alussa. Oleskelulupakortin käyttöönotto ei kuitenkaan vaikuttanut aiemmin myönnettyjen oleskelulupien voimassaoloon, joten osalla ulkomaalaisista on edelleen käytössään kansalliseen passin liitetty tarramuotoinen oleskelulupa.

Oleskelulupakortti annetaan lähtökohtaisesti oleskeluluvan voimassaoloajaksi. Pakolaisuuden ja toissijaisen suojelun perusteella ensimmäinen oleskelulupa myönnetään neljäksi vuodeksi eli myös oleskelulupakortti annetaan kyseiseksi ajaksi. Muulla perusteella myönnettävä ensimmäinen oleskelulupa myönnetään lähtökohtaisesti yhdeksi vuodeksi. Oleskelulupakortti on voimassa enintään viisi vuotta eli esimerkiksi pysyvän oleskeluluvan haltijan tulee uusia oleskelulupakortti viiden vuoden välein.

Oleskelulupakortti ei ole henkilöllisyyttä osoittava asiakirja eikä matkustusasiakirja, vaan ainoastaan osoitus henkilölle myönnetystä oleskeluluvasta. Oleskelulupakorttiin merkitään oleskelulupapäätöksen mukaiset luvanhaltijan henkilötiedot; nimi, syntymäaika ja paikka sekä kansalaisuus. Matkustettaessa henkilöllä on oltava lisäksi voimassa oleva matkustusasiakirja.

Oleskelulupakorttia varten otetaan kaikilta yli 6-vuotiailta hakijoilta sormenjäljet. Sormenjälkiä verrataan kansallisiin rekisteritietokantoihin sen tarkistamiseksi, onko hakija mahdollisesti hakenut aiemmin oleskelulupakorttia, muukalaispassia tai pakolaisen matkustusasiakirjaa tai onko hänet esimerkiksi kielteisen oleskelulupapäätöksen jälkeen poistettu maasta. Vertaamalla hakijan sormenjälkiä tietokannassa oleviin sormenjälkiin voidaan varmistua siitä, ettei henkilö hae lupaa

useammalla henkilöllisyydellä ja että oleskelulupa tai oleskelukortti myönnetään hakijan tiedoilla vain yhdelle henkilölle.

Kuva 1. Oleskelulupakortin malli.

2.3 Pakolaisen matkustusasiakirja ja muukalaispassi

Muukalaispassi ja pakolaisen matkustusasiakirja ovat kansallisen passin sijasta myönnettäviä matkustusasiakirjoja. Ulkomaalaislain 8 luvun säännösten lisäksi näihin asiakirjoihin sovelletaan passilain (671/2006) säännöksiä passin turvatekijöistä ja sormenjälkien ottamisesta.

Pakolaisen matkustusasiakirja myönnetään ulkomaalaiselle, joka on saanut pakolaisaseman eikä sitä ole lakkautettu tai peruutettu. Pakolaisen matkustusasiakirjan myöntämistä edellyttää pakolaisten oikeusasemaa koskeva yleissopimus (SopS 77/68). Pakolaisaseman saaneella tarkoitetaan turvapaikan saanutta tai kiintiöpakolaisena Suomeen tullutta ulkomaalaista sekä näiden pakolaiseksi katsottavaa perheenjäsentä. Muukalaispassi myönnetään puolestaan oleskeluluvan toissijaisen suojelun perusteella saaneelle ulkomaalaiselle. Lisäksi muukalaispassi voidaan myöntää Suomessa olevalle ulkomaalaiselle, jos hän ei voi saada passia kotimaansa viranomaiselta taikka jos hän on kansalaisuudeton tai jos muukalaispassin myöntämiseen on muu erityinen syy. Tällainen tilanne voi olla esimerkiksi silloin, kun hakijan kotimaassa ei ole toimivaa hallintoa, että passin saaminen olisi mahdollista, tai Suomi ei hyväksy kyseisen valtion passia matkustusasiakirjaksi tai, että hakija ei ole yrityksistään huolimatta kohtuullisessa ajassa onnistunut hankkimaan kansallista passia.

Muukalaispasseja ja pakolaisen matkustusasiakirjoja koskeva toimivalta on jaettu Maahanmuuttovirastolle, poliisille ja Suomen edustustoille. Ensimmäisen muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan myöntää aina Maahanmuuttovirasto. Poliisin toimivallassa on myöntää hakijalle uusi muukalaispassi ja pakolaisen matkustusasiakirja, kun hakijalla on esittää voimassa oleva muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja. Suomen edustusto voi puolestaan päättää Maahanmuuttovirastoa kuultuaan matkustusasiakirjan myöntämisestä Suomeen paluuta

varten kadonneen tai turmeltuneen muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan tilalle ulkomailla olevalle ulkomaalaiselle, jolla on oleskelulupa Suomessa.

Suomessa otettiin käyttöön biometriset passit elokuussa 2006. Samalla myös pakolaisten matkustusasiakirjoihin ja muukalaispasseihin sisällytettiin tekninen osa eli mikrosiru. Sirulle tallennetaan matkustusasiakirjan tiedot eli kasvokuva, henkilötiedot ja passin tiedot sekä sormenjäljet yli 12-vuotiaalta. Matkustusasiakirjan sirulla on lisäksi tietoja, jotka vaikeuttavat passin tai asiakirjan väärentämistä ja sirun tietojen väärinkäyttöä. Hakijan antamia sormenjälkiä on mahdollista verrata oleskelulupakorttia, aiempaa muukalaispassia tai pakolaisen matkustusasiakirjaa varten tai ulkomaalaislain 131 §:n nojalla ulkomaalaiselta otettuihin sormenjälkiin sen selvittämiseksi, onko henkilö mahdollisesti jo aiemmin hakenut eri henkilöllisyydellä oleskelulupaa tai matkustusasiakirjaa tai muutoin esiintynyt maassa toisena henkilönä.

Muukalaispassin ja pakolaisen matkustusasiakirjan myöntäminen edellyttää lähtökohtaisesti, että hakijan henkilöllisyys on varmistettu. Muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan
hakijan tunnistamisen suorittaa poliisi hakemusta vastaanottaessaan. Viranomaisen tulee viran puolesta pyrkiä selvittämään hakijan henkilöllisyys ja neuvoa hakijaa, mitä näyttöä tämä voi henkilöllisyydestään esittää. Henkilöllisyyttä osoittava luotettava asiakirja voi olla esimerkiksi hakijan aiempi tai nykyinen kansallinen passi, jonka aitoudesta ei ole epäselvyyttä. Sellaisena voidaan pitää myös hakijan kotimaan viranomaisen antamaa muuta asiakirjaa, josta käy ilmi asiakirjan haltijan nimi, syntymäaika ja -paikka ja jossa on ainakin hänen valokuvansa ja mahdollisesti muita henkilötuntomerkkejä. Luotettavana asiakirjana voidaan pitää myös muun kuin hakijan kotimaan viranomaisen antamaa asiakirjaa, mikäli pystytään varmistumaan, että hakijan henkilöllisyys on kyseistä asiakirjaa myönnettäessä varmistettu edellä mainituilla asiakirjoilla. Henkilöllisyyden selvittämisessä käytetään lisäksi eri viranomaislähteitä rekistereineen. Jos henkilöllisyydestä ei ole saatavilla luotettavaa asiakirjanäyttöä, lähtökohtana on henkilön oma ilmoitus.

Jos ulkomaalaisen henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan, ulkomaalaislain 136 §:n 5 momentin mukaan muukalaispassiin tai pakolaisen matkustusasiakirjaan tehdään siitä merkintä (”Haltijan henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan”). Kyseessä on erityissäännös, joka mahdollistaa matkustusasiakirjan myöntämisen ulkomaalaiselle, jolle on voitu myöntää oleskelulupa Suomeen siitä huolimatta, että hänen henkilöllisyyttään ei ole voitu varmistaa luotettavista henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista tai muulla luotettavalla tavalla.

Maahanmuuttoviraston ja poliisin vuonna 2009 myöntämistä yhteensä noin 5 300 muukalaispassista ja pakolaisen matkustusasiakirjasta 45 % oli sellaisia, joihin tuli merkintä matkustusasiakirjan haltijan varmistamattomasta henkilöllisyydestä. Vuonna 2010 vastaava luku oli 50 % myönnettyjen matkustusasiakirjojen yhteismäärän ollessa noin 5 900. Myös vuonna 2011 niiden ulkomaalaisen matkustusasiakirjojen, joihin tulee

merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä, osuus on ollut noin puolet kaikista myönnetyistä asiakirjoista. Lukuihin sisältyvät kaikki Suomessa myönnetyt matkustusasiakirjat eli sekä ensimmäiset että samalla henkilölle myönnetyt uudet asiakirjat.

Ulkomaalaislain mukainen matkustusasiakirja myönnetään ulkomaalaiselle lähtökohtaisesti matkustamisen mahdollistamiseksi eli muussa kuin henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan ominaisuudessa. Muukalaispassia tai pakolaisen matkustusasiakirjaa on kuitenkin käytännössä käytetty ainakin joissakin asiointitilanteissa henkilöllisyyden osoittamiseen. Matkustusasiakirjaan merkitään oleskelulupapäätöksen mukaiset luvanhaltijan henkilötiedot; sukunimi ja etunimi, tieto sukupuolesta, syntymäaika ja paikka, kansalaisuus sekä oleskeluluvan myöntämisen jälkeen annettu henkilötunnus.

Biometrinen muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja on voimassa enintään viisi vuotta. Passiasiakirjan voimassaoloaikaa ei voi jatkaa, vaan passin umpeutumisen jälkeen myönnetään uusi matkustusasiakirja enintään viideksi vuodeksi, jos asiakirjan myöntämisen edellytykset olevat olemassa.

2.4 Ulkomaalaisen henkilökortti

Henkilökorttilain (829/1999) 1 §:n 1 momentin mukaan Suomessa kotikuntalain (201/1994) mukaisesti vakituisesti asuvalle ja väestötietojärjestelmään merkitylle ulkomaalaiselle annetaan hakemuksesta henkilökortti. Henkilökortin myöntäminen edellyttää lisäksi henkilöllisyyden luotettavaa todentamista. Kotikuntalain 4 §:n mukaan vakituisesti maassa asuvana (eli kotikunnan saavana) pidetään muun muassa ulkomaalaista, jolla on voimassa oleva jatkuvaan tai pysyvään oleskeluun oikeuttava lupa tai joka on Euroopan unionin kansalainen ja on rekisteröinyt oleskeluoikeutensa Suomessa. Myös sellainen ulkomaalainen, jolla on vähintään yhden vuoden tilapäiseen oleskeluun oikeuttava oleskelulupa ja jolla on lisäksi tarkoitus olosuhteet kokonaisuudessaan huomioon ottaen jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan, katsotaan vakituisesti maassa asuvaksi.

Henkilöllisyys voidaan luotettavasti todeta esimerkiksi hakijan oman maan passista tai henkilökortista. Ulkomaalaisen henkilökorttia hakiessa hakijan antamien henkilötietojen tulee vastata väestötietojärjestelmään merkittyjä henkilötietoja. Toistaiseksi Suomessa myönnetyissä henkilökorteissa ei ole biometrisinä tunnisteina sormenjälkiä, mutta niiden lisäämistä on alustavasti suunniteltu. Sisäasiainministeriön lainsäädäntösuunnitelman mukaan henkilökorttilain muuttamista koskeva lainsäädäntö on tarkoitus käynnistää kuluvalla hallituskaudella.

Ulkomaalaisen henkilökortti myönnetään viideksi vuodeksi. Henkilökorttiin merkitään sukunimi ja etunimet, tieto sukupuolesta, henkilötunnus, henkilökortin myöntämispäivä

ja viimeinen voimassaolopäivä, tieto henkilökortin myöntäneestä viranomaisesta ja kortin numero. Henkilökortissa on lisäksi kortinhaltijan valokuva ja nimikirjoitus. Ulkomaalaisen henkilökorttiin ei tule merkintää kansalaisuudesta.

Henkilökorttia voidaan käyttää Suomen kansalaiselle myönnetyn henkilökortin tavoin osoituksena hakijan henkilöllisyydestä. Henkilökorttiin voidaan myöntää varmenteet sen käyttämiseksi sähköiseen asiointiin. Varmenteet myöntää Väestörekisterikeskus. Henkilökorttiin on mahdollista liittää myös sairasvakuutustiedot. Suomen kansalaiselle myönnettävästä henkilökortista ulkomaalaisen henkilökortti eroaa siinä, ettei sitä voida käyttää matkustusasiakirjana. Kortin kääntöpuolella on tätä koskeva merkintä (”Not valid as a travel document”).

Kuva 2. Ulkomaalaisen henkilökortin malli (huom. mallikorttiin on oikeasta henkilökortista poiketen merkitty kansalaisuus)

Ulkomaalaiselle, jolla ei ole kotikuntaa Suomessa, voidaan erityisestä syystä myöntää väliaikainen henkilökortti neljäksi kuukaudeksi. Kyseinen menettely tulee kysymykseen lähinnä niissä tapauksissa, jossa henkilön kaikki asiakirjat ovat viranomaisen hallussa esimerkiksi turvapaikan hakemista varten tai hän on menettänyt kaikki henkilöllisyyttä osoittavat asiakirjat ja hän tarvitsee esimerkiksi kotimatkaansa tai uusien asiakirjojen hankkimista varten viranomaisen antaman todistuksen henkilöllisyydestään. Väliaikaista henkilökorttia ei voida käyttää sähköisessä asioinnissa.

Työryhmän selvityksen kohteena oleville henkilöryhmille eli turvapaikanhakijoille tai oleskeluluvan saaneille ulkomaalaisille, joilla ei ole kansallista passia tai muuta henkilöllisyyttä osoittavaa luotettavaa asiakirjaa ei voida myöntää ulkomaalaisen henkilökorttia, koska heidän henkilöllisyyttään ei ole voitu henkilökorttilain 1 §:n § momentin mukaisesti luotettavasti todentaa. Suuri osa oleskeluluvan saaneista täyttäisi kuitenkin edellytyksen vakituisesta asumisesta Suomessa.

Vuonna 2010 poliisi myönsi yhteensä noin 4 850 ulkomaalaisen henkilökorttia, joista noin 150 oli väliaikaisia. Vuonna 2011 myönnettiin puolestaan noin 6 200 henkilökorttia ulkomaalaisille, joista noin 150 väliaikaisena.

2.5 Yhteenvetoa henkilöllisyyden selvittämisestä turvapaikkamenettelyssä

Turvapaikkamenettelyn kautta Suomeen tulleen ulkomaalaisen henkilöllisyyttä selvitetään eri vaiheissa erilaisin keinoin. Lähtökohtaisesti turvapaikanhakijan henkilöllisyys varmistetaan henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista, mutta niiden puuttuessa tai ollessa epäluotettavia, joudutaan turvautumaan hakijan omaan ilmoitukseen ja sen perusteella tehtäviin selvityksiin ja rekisterivertailuihin. Yhtenä keinona ovat erilaiset sormenjälkivertailut. Otettuja sormenjälkiä vertaillaan kansainvälisen ja kansallisten tietokantojen tietoihin. Henkilöstä voidaan esimerkiksi tietää se, onko hän hakenut turvapaikkaa muusta EU-jäsenvaltiosta tai onko ulkomaalainen mahdollisesti esiintynyt toisella nimellä aikaisemmin Suomessa. Otettujen sormenjälkien ja sormenjälkirekisterien avulla kansainvälistä suojelua hakevien henkilöiden identiteetti jäädytetään heti maahantulon jälkeen siihen henkilöllisyyteen, joka ulkomaalaisella on selvityksen perusteella katsottu olevan. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, ettei ulkomaalaisella ole mahdollisuutta saada oleskelulupaa tai sen osoituksena olevaa oleskelulupakorttia useammalla henkilöllisyydellä. Toinen henkilö ei myöskään jatkolupavaiheessa voi saada oleskelulupaa tai oleskelulupakorttia oikean luvanhaltijan henkilöllisyydellä.

Ulkomaalaisen henkilöllisyydestä ennen Suomeen tuloa ei läheskään kaikissa tapauksissa saada täyttä varmuutta, mutta henkilöllisyyteen liittyvät väärinkäytökset voidaan minimoida ulkomaalaisen Suomeen tulon jälkeen. Henkilöllisyyden jäädyttämisen kautta pyritään siihen, että ulkomaalainen voi esiintyä vain yhdellä henkilöllisyydellä Suomessa oleskelunsa aikana. Tämä koskee kuitenkin vain Suomen viranomaisten myöntämiä henkilöllisyyttä tai oleskeluoikeutta osoittavia asiakirjoja.

3 Henkilöllisyyden todentaminen ja asiakkaan tunteminen

3.1 Käytössä olevat kansalliset tunnistamisasiakirjat

Henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen osalta ei ole olemassa yleistä lainsäädäntöä, jossa olisi määritelty hyväksyttävät tunnistamisasiakirjat. Myös eri laeissa käytetty terminologia vaihtelee. Esimerkiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetussa laissa (503/2008; jäljempänä rahanpesulaki) puhutaan todentamisesta asiakirjojen ja tietojen perusteella kun taas poliisin myöntämistä henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista annetussa valtioneuvoston asetuksessa (707/2006) käytetään käsitettä tunnistamisasiakirja.

Tunnistamis- tai todentamisasiakirjoja käytetään erilaisissa tunnistamistapahtumissa. Tyypillisimpiä tilanteita, joissa henkilö pitää tunnistaa ja hänen henkilöllisyytensä todentaa, ovat viranomaisasiointi, pankkiasiointi sekä erilaiset oikeustoimet, joiden yhteydessä osapuolille syntyy oikeuksia ja velvollisuuksia (esimerkiksi kaupanteko). Näissä tilanteissa tunnistamistahosta riippuen tunnistamisasiakirjana käytetään joko kaikkia tai joitakin seuraavista asiakirjoista: passi, henkilökortti, ajokortti ja Kela-kortti. Tunnistamisasiakirjojen käyttö maksamisessa ja kaupoissa on tosin merkittävästi vähentynyt sirullisten, PIN-koodia vaativien maksukorttien yleistyttyä. Toisaalta esimerkiksi kaupoissa voi olla tarpeen osoittaa ikä ostettaessa tiettyä ikää vaativia tuotteita.

Poliisin lakisääteinen perustehtävä on myöntää henkilöllisyyttä osoittavat asiakirjat. Edellä mainitun poliisin myöntämistä henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista annetun asetuksen 1 §:n mukaan poliisin myöntämänä tunnistamisasiakirjana henkilökorttia ja passia haettaessa hyväksytään voimassa oleva henkilökortti ja passi. Jos hakijalla ei ole esittää voimassa olevaa passia tai henkilökorttia, poliisi suorittaa tunnistamisen. Passi ja henkilökortti ovat myös turvallisuustasoltaan korkeatasoisia ja vaikeasti väärennettäviä. Biometristen tunnisteiden käyttöönottaminen matkustusasiakirjoissa on kohottanut kansainvälisesti matkustusturvallisuutta, ja se toimii myös tehokkaana väärinkäytöksiä ennalta estävänä tekijänä.

Poliisi myöntää myös ajokortin. Ajokortti ei ole kuitenkaan henkilöllisyyttä osoittava asiakirja, vaan se ainoastaan osoittaa henkilön ajo-oikeuden olemassaolon. Ajokortti ei ole turvallisuustasoltaan eikä luotettavan tunnistamisen osalta rinnastettavissa henkilökorttiin tai passiin. Käytännössä ajokorttia käytetään kuitenkin yleisesti henkilöllisyyden osoittamiseen esimerkiksi viranomaisissa, pankeissa ja kaupoissa. Lisäksi henkilöllisyyden osoittamiseen käytetään jonkin verran myös kuvallista Kela-korttia, joita Kansaneläkelaitos myönsi 13.10.2008 saakka.

3.2 Rahanpesulaki

Rahanpesulain tavoitteena on estää rahanpesua ja terrorismin rahoittamista, edistää tällaisen toiminnan paljastamista ja tutkintaa sekä tehostaa rikoksen tuottaman hyödyn jäljittämistä ja takaisinsaantia. Laissa säädetään muun muassa velvollisuudesta tuntea asiakas ja tehdä rahanpesuilmoitus epäilytyvistä liiketoimista. Vuonna 2008 voimaan tulleella lailla pantiin täytäntöön Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi rahoitusjärjestelmän käytön estämisestä rahanpesutarkoituksiin sekä terrorismin rahoitukseen (2005/60/EY, niin sanottu kolmas rahanpesudirektiivi). Lailla tiukennettiin tuntemista koskevia velvoitteita ja lisättiin lain tasolle vaatimus henkilöllisyyden todentamisesta eli asiakkaan henkilöllisyyden varmistamisesta luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä peräisin olevien asiakirjojen tai tietojen perusteella. Rahanpesulakiin sisällytettiin myös riskiperusteinen lähestymistapa asiakkaan tuntemisessa – lain soveltamisalaan kuuluvan ilmoitusvelvollisen tulee luoda omaan toimintaansa soveltuvat ja riskeihin suhteutetut menetelmät asiakkaan tuntemiseen sekä riittävät riskienhallintamenetelmät väärinkäytösten ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen.

Asiakkaan tuntemisesta säädetään rahanpesulain 2 luvussa. Laissa määritellään sekä asiakkaan tunnistaminen että asiakkaan henkilöllisyyden todentaminen. Lain 7 §:n 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisella on velvollisuus tunnistaa asiakkaansa ja todentaa asiakkaan henkilöllisyys muun muassa vakituista asiakassuhdetta perustettaessa. Asiakkaan tunnistamisella tarkoitetaan asiakkaan henkilöllisyyden selvittämistä asiakkaan toimittamien tietojen perusteella ja henkilöllisyyden todentamisella puolestaan tunnistamisen yhteydessä saatujen henkilötietojen oikeellisuuden varmistamista luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä peräisin olevien asiakirjojen tai tietojen avulla. Rahanpesulaissa ei määritellä, mitkä asiakirjat täyttävät edellä mainitun todentamisasiakirjan kriteerit. Asiakkaan tunnistaminen ja asiakkaan henkilöllisyyden todentaminen ovat keskeisiä asiakkaan tuntemiseen sisältyviä velvollisuuksia. Jos ilmoitusvelvollinen ei pysty toteuttamaan asiakkaan tuntemiseksi säädettyjä toimia, ilmoitusvelvollinen ei saa lain 6 §:n 2 momentin nojalla perustaa asiakassuhdetta tai suorittaa liiketointa.

Asiakkaan tunteminen edellyttää lisäksi riittävien ja tarkoituksenmukaisten tietojen hankkimista asiakkaan toiminnan laadusta ja laajuudesta sekä tuntemiseen liittyvän dokumentaation säilyttämisen. Tietojen hankinta tapahtuu ilmoitusvelvollisen riskiperusteisen arvioinnin pohjalta. Jos rahanpesun tai terrorismin rahoituksen riski on tavanomaista suurempi, ilmoitusvelvollisen on tehtävä asiakkaan tuntemista koskevat toimet tehostetusti. Ilmoitusvelvollisen on noudatettava asiakkaan tuntemista koskevia toimia riskiperusteiseen arviointiin pohjautuen koko asiakassuhteen ajan. Riskiarviot tulee päivittää säännöllisesti ottaen huomioon ilmoitusvelvollisen tarjoamissa palveluissa ja/tai asiakkaan toiminnassa tapahtuneet muutokset.

Rahanpesulaissa määritellään tyhjentävästi ne tilanteet, jolloin henkilöllisyyden todentamista ei tarvitse suorittaa (13–16 §). Säännöksissä ei ole mainittu työryhmän tarkastelun kohteena olevia henkilöryhmiä eli turvapaikanhakijoita tai oleskeluluvan saaneita ulkomaalaisia, joiden henkilöllisyydestä ei ole luotettavaa asiakirjaa.

Rahanpesulaissa säädetyn tuntemisvelvollisuuden rikkomiseen liittyy rikosoikeudellinen vastuu lain 40 §:n nojalla. Jos joku tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo säädetyn velvollisuuden asiakkaiden tuntemisesta tai asiakkaan tuntemistietojen säilyttämisestä, on tuomittava tuntemisvelvollisuuden rikkomisesta sakkoon, jollei teosta muualla laissa säädetä ankarampaa rangaistusta.

3.3 Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä koskeva ohjeistus

Asiakkaan tuntemista koskevaa lainsäädäntöä on osittain täydennetty erilaisilla ohjeilla. Näitä ovat Finanssivalvonnan standardi 2.4 Asiakkaan tunteminen – rahanpesun, terrorismin rahoittamisen sekä markkinoiden väärinkäytön estäminen (määräykset ja ohjeet) sekä pankkien sisäiseen käyttöön tarkoitettu Finanssialan Keskusliiton asiakkaan tunnistusta koskeva opaskirja. Finanssivalvonnan oikeus antaa sitovia määräyksiä asiakkaan tuntemisessa noudatettavista menettelytavoista sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseen ja selvittämiseen liittyvästä riskienhallinnasta ei perustu rahanpesulakiin, vaan sen valvomia instituutioita koskeviin lakeihin.

Asiakkaan tuntemista koskeva Finanssivalvonnan nykyinen standardi on ollut voimassa 1.9.2010 alkaen. Koska rahanpesulaissa ei ole säädetty Finanssivalvonnalle toimivaltaa antaa sitovia määräyksiä tästä laista, se ei ole määritellyt sitovasti henkilöllisyyden todentamiseksi hyväksyttäviä asiakirjoja. Todentamisasiakirjojen osalta standardissa annetaan soveltamisohjeita ja -esimerkkejä.

Henkilöllisyyden todentamisen tulee perustua rahanpesulain mukaan asiakirjaan tai tietoon, joka on lähtöisin luotettavalta ja riippumattomalta taholta (esimerkiksi viranomaisen antama, voimassa oleva henkilöllisyysasiakirja). Asiakirjan luotettavuus perustuu sen vaikeaan väärennettävyyteen ja luotettavaan myöntöprosessiin. Finanssivalvonnan soveltamisohjeen mukaan luonnollinen henkilö tulee voida tunnistaa ja henkilötiedot todentaa todentamisasiakirjasta yksiselitteisesti. Asiakirjan tulee olla kuvallinen ja määräajan voimassa oleva. Jos Finanssivalvonnan valvottava epäilee asiakkaan esittämän henkilöllisyysasiakirjan aitoutta tai asiakkaan henkilöllisyyttä ei voida siitä todentaa, sillä on oikeus ja velvollisuus Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan pyytää asiakasta esittämään lisäselvitystä henkilöllisyyden todentamiseksi. Finanssivalvonnan valvottavan tulisi tarvittaessa täydentää ja tarkistaa asiakkaan antamia henkilöllisyyden todentamistietoja julkisista rekistereistä.

Finanssivalvonnan standardissa on lueteltu Suomessa yleisimmin käytettyjä henkilöllisyyden todentamisasiakirjoja, joita ovat voimassaolevat, suomalaisen viranomaisen myöntämät ajokortti, henkilökortti, passi, diplomaattipassi, muukalaispassi ja pakolaisen matkustusasiakirja sekä kuvallinen Kela-kortti. Finanssivalvonta on myös ohjeistanut valvottaviaan ajokortin käyttämisestä todentamisasiakirjana - valvottavan tulisi tällöin ottaa huomioon, että ajokortin myöntöprosessi ei ole samantasoinen kuin passilla ja henkilökortilla ja että ajokortin turvatekijät ovat vähäisiä. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan valvottava voi todentaa luonnollisen henkilön henkilöllisyyden myös voimassaolevilla, ulkomaisen viranomaisen myöntämällä kansallisella passilla tai matkustusasiakirjana hyväksyttävällä henkilökortilla edellyttäen, että valvottava voi näitä asiakirjoja käyttämällä varmistua potentiaalisen asiakkaan henkilöllisyydestä.

Finanssialan Keskusliitto on laatinut jäsenyhteisöille ohjeen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä (1.12.2008). Ohjeen tavoitteena on toimia tukena jäsenyhteisöjen organisaatioiden sisäisille ohjeille. Ohje on laadittu yhdessä Finanssialan Keskusliiton jäsenten kanssa.

Finanssialan Keskusliiton ohjeen mukaan luonnollisen henkilön henkilöllisyys on todennettava luotettavalla asiakirjalla, joita ovat voimassa oleva suomalaisen viranomaisen myöntämä ajokortti, poliisiviranomaisen antama henkilökortti, passi, muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja tai kuvallinen KELA-kortti. Henkilöllisyys voidaan todentaa myös muun maalaisella voimassaolevalla kansallisella ulkomaanpassilla tai matkustusasiakirjana hyväksyttävällä henkilötodistuksella. Luonnollisen henkilön henkilöllisyys voidaan todentaa myös muun maalaisella voimassaolevalla kansallisella ulkomaanpassilla tai matkustusasiakirjana hyväksyttävällä henkilötodistuksella. Asiakirjasta henkilö tulee voida tunnistaa, ja henkilötiedot tulee pystyä varmentamaan yksiselitteisesti. Hyväksyttävän asiakirjan on oltava kuvallinen, sen tulee sisältää tietyt aitoustekijät ja se on määräajan voimassaoleva. Muussa tapauksessa tulee asiakkaalta vaatia lisäselvitystä henkilöllisyyden todentamiseksi. Asiakirjan luotettavuus ja aitous tulee olla arvioitavissa julkisista lähteistä.

Finanssivalvonnan standardissa ja Finanssialan Keskusliiton ohjeessa ei erikseen oteta kantaa sellaisiin muukalaispasseihin ja pakolaisen matkustusasiakirjoihin, joissa on varmistamatonta henkilöllisyyttä koskeva merkintä. Edellä mainittujen ohjeistuksien lisäksi pankeilla ja muilla ilmoitusvelvollisilla on omia ohjeita, jotka saattavat poiketa toisistaan.

3.4 Peruspankkipalvelut ja vahva sähköinen tunnistaminen

Peruspankkipalveluilla tarkoitetaan talletuspankin yksityishenkilölle tarjoamaa tavanomaista talletustiliä, jota voi käyttää maksujen välitykseen, sekä tilinkäyttövälinettä (esimerkiksi reaaliaikaisesti maksutapahtuman yhteydessä varmentava niin sanottu on-line debit -kortti). Vakiintuneen käytännön mukaan verkkopankkitunnuksia ei ole katsottu kuuluvaksi peruspankkipalveluihin.

Luottolaitostoiminnasta annetun lain (121/2007) 134 §:n mukaan talletuspankki saa kieltäytyä tavanomaisen talletustilin avaamisesta ja tilin käyttöön tarkoitetun välineen myöntämisestä taikka maksupalvelua koskevan toimeksiannon hoitamisesta ETA-valtiossa laillisesti oleskelevalle luonnolliselle henkilölle vain, jos kieltäytymiselle on painava peruste. Tätä velvollisuutta ei kuitenkaan ole, jos asiakkaan tuntemisesta koskevasta luottolaitoslain 145 §:stä tai rahanpesun estämisestä ja selvittämisestä annetusta laista johtuu muuta. Jos asiakkaan henkilöllisyyttä ei ole voitu varmistaa luotettavasta ja riippumattomasta lähteestä peräisin olevien asiakirjojen tai tietojen perusteella, pankki voi kieltäytyä peruspankkipalveluiden antamisesta. Oikeus peruspankkipalveluihin ei siis ole ehdoton.

Komissio on 18.7.2011 antanut suosituksen mahdollisuudesta käyttää tavanomaista maksutiliä (K(2011) 4977 lopullinen). Suosituksen mukaan jäsenvaltioiden olisi varmistettava, että jokaisella unionin alueella laillisesti asuvalla kuluttajalla on oikeus avata unionin alueella toimivan maksupalveluntarjoajan tarjoama tavanomainen maksutili ja käyttää sitä. Komission suosituksen mukaan oikeus tavanomaiseen maksutiliin olisi myönnettävä yhdenmukaisesti 3. rahanpesudirektiivin kanssa ottaen erityisesti huomioon asiakkaan tuntemisvelvollisuutta koskevat menettelyt. Myös komission suosituksessa on siis lähtökohtana, että peruspankkipalveluita ei voida antaa ilman, että huolehdittaisiin tuntemisvelvollisuuden täyttämisestä. Komissio on antamassa lähiaikoina uutta lainsäädäntöehdotusta pääsystä tavanomaisten maksupalveluiden piiriin, mutta sen tarkemmasta soveltamisalasta sekä suhteesta rahanpesusääntelyyn ja tuntemisvelvollisuuteen ei ole vielä tietoa.

Luotettavaa tunnistamista edellyttävät yhä useammat sähköiset palvelut. Tällä hetkellä yleisimpänä vahvan sähköisen tunnistamisen välineenä on pankkikohtaisten verkkopankkitunnusten varaan rakentuva Tupas-tunnistuspalvelu. Vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista annettu laki (617/2009; jäljempänä sähköinen tunnistamislaki) edellyttää ensitunnistamisen tapahtuvan henkilökohtaisesti. Lain 17 §:n mukaan tunnistuspalvelun tarjoajan on tunnistettava tunnistusvälineen hakija huolellisesti toteamalla hänen henkilöllisyytensä voimassa olevasta Euroopan talousalueen jäsenvaltion, Sveitsin tai San Marinon viranomaisen myöntämästä passista tai henkilökortista. Halutessaan tunnistuspalvelun tarjoaja voi käyttää ensitunnistamisessa myös Euroopan talousalueen jäsenvaltion viranomaisen 1 päivän

lokakuuta 1990 jälkeen myöntämää voimassa olevaa ajokorttia tai muun valtion viranomaisen myöntämää voimassa olevaa passia.

Verkkopankkitunnuksien saaminen edellyttää siis henkilöllisyyden todentamista laissa säädetyistä asiakirjoista. Finanssialan Keskusliiton Tupas-tunnistuspalvelun tunnistusperiaatteiden (v2.0b 28.3.2011) mukaan muukalaispassi ja pakolaisen matkustusasiakirja hyväksytään Tupas-palveluihin käytettävien pankkitunnusten antamista varten, jos niissä ei ole merkintää varmistamattomasta henkilöllisyydestä.

Kysymys verkkopankkitunnusten myöntämisestä on noussut esille myös työryhmän tarkastelun kohteena olleiden henkilöryhmien (turvapaikanhakijat ja oleskeluluvan saaneet) osalta. Selvää on, että nykyinen lainsäädäntö edellyttää asiakkaan tuntemista, joka voidaan tehdä ainoastaan laissa mainittujen asiakirjojen avulla. Kumpikaan ryhmä ei täytä tätä vaatimusta. Työryhmä ei kuitenkaan ole käsitellyt asiaa tarkemmin, koska vahvasta sähköisestä tunnistamisesta annettu lainsäädäntö kuuluu liikenne- ja viestintäministeriön toimialaan.

4 Ulkomaalaisten pankki- ja muu asiointi

4.1 Asioinnissa esille tulleita ongelmia Suomessa

4.1.1 Turvapaikanhakijat

Nykytilan kartoittamiseksi työryhmä teki lokakuussa 2011 kyselyn kaikille Suomen vastaanottokeskuksille. Vastauksista ilmeni, että vuoden 2011 keväästä alkaen pankkitilien avaaminen turvapaikanhakijoille on ollut joitakin poikkeuksia lukuun ottamatta käytännössä lähes mahdotonta, jos he eivät ole voineet esittää henkilöllisyyden luotettavasti osoittavaa asiakirjaa.

Turvapaikanhakijalle annettavista palveluista säädetään laissa kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta (746/2011). Turvapaikanhakijalla ei näin ollen ole vielä oleskelulupaa Suomessa eikä hänellä ole kotikuntaa. Turvapaikanhakija ei saa sairausvakuutusta, lapsilisää eikä muitakaan asumiseen perustuvia sosiaalietuuksia, mutta turvapaikanhakijalle voidaan maksaa vastaanottorahaa välttämättömän toimeentulon turvaamiseksi ja itsenäisen selviytymisen edistämiseksi. Esimerkiksi aikuiselle, yksinasuvalle turvapaikanhakijalle maksettava vastaanottoraha on noin 290 euroa kuukaudessa. Tällä rahalla hakijan on tarkoitus hankkia ruokansa ja vaatteensa sekä maksaa vähäiset terveydenhoitomenonsa ja muut kulunsa. Jos turvapaikanhakija saa vastaanottokeskuksessa kaikki päivän ateriat, hänen saamansa rahamäärä vähenee siten, että se on aikuiselle, yksinasuvalle hakijalle noin 85 euroa. Tukea voidaan vähentää, jos turvapaikanhakija kieltäytyy kielenopetuksesta tai muusta opinto- ja työtoiminnasta ilman perustetta. Jos turvapaikanhakija käy töissä, vastaanottorahan suuruus suhteutetaan tuloihin. Jos työstä saatava tulo on tarpeeksi suuri, hakija ei saa vastaanottorahaa.

Vastaanotto- ja käyttörahan myöntää hakemuksesta vastaanottokeskus, jonka asiakkaaksi hakija on rekisteröity. Vastaanottopalveluja annetaan siihen saakka, kun ulkomaalaiselle myönnetään oleskelulupa tai kun ulkomaalainen on kielteisen päätöksen jälkeen poistunut maasta.

Vastaanottorahan maksamisessa on erilaisia käytäntöjä. Esimerkiksi Helsingin vastaanottokeskuksen toimipisteissä vastaanottoraha maksetaan Helsingin kaupungin rahatoimistosta, josta asiakkaat nostavat rahan maksupäivinä asiakaskortilla. Rovaniemen ja Ruukin vastaanottokeskukset antavat tililtäottokortin, joka voidaan lunastaa tietyssä pankissa. Joutsenon vastaanottokeskuksessa kansanopistossa opiskelevien vastaanottoraha on maksettu kansanopiston tilille, joka sitten on maksanut rahan asiakkaille. Keskuksen alaikäisyksiköissä asuville vastaanottoraha maksetaan käteisenä. Muissa vastaanottokeskuksissa asuville raha maksetaan käteisellä kuittausta vastaan. Yksityismajoituksessa asuville maksu suoritetaan majoittajan pankkitilille, asiakkaan tai perheen sukulaisen tilille tai turvapaikanhakijat voivat noutaa

vastaanottorahan kerran tai kahdesti kuukaudessa joko vastaanottokeskuksesta tai muusta paikasta.

Ongelmallista vastaanottorahan maksamisessa muulle kuin pankkitilille on muun muassa se, ettei turvapaikanhakijalta voida pyytää tiliotetta sen varmistamiseksi, ettei asiakkaalla ole muita tuloja. Käteisrahan säilytys soluasunnoissa saattaa myös altistaa erilaisille väärinkäytöksille, esimerkiksi varkauksille. Käteisrahan kuljetus kaksi kertaa kuukaudessa rahatoimistolta vastaanottokeskukselle on kallista, koska palvelu ostetaan ulkopuoliselta yritykseltä. Myös isojen rahasummien säilyttäminen käteisenä vastaanottokeskuksen tiloissa on turvallisuusriski. Toisaalta käteismaksulla varmistetaan asiakkaiden paikallaolo ja mahdolliset katoamistapaukset voidaan havaita heti eikä vastaanottorahaa makseta tällöin turhaan.

Työssä käyvien turvapaikanhakijoiden palkan maksamista varten on jouduttu turvautumaan erityisjärjestelyihin pankkitilin puuttuessa. Jotkut työnantajat ovat voineet maksaa palkan käteisellä. On myös ollut tilanteita, joissa työsuhde on päätetty sen takia, ettei palkkaa olla voitu maksaa tilille. Useissa vastauksissa todettiin työnantajan käyttäneen asiakkaan ystävän tai sukulaisen tiliä palkan maksamiseen. Tämä on kuitenkin ongelmallista, koska väärinkäytösten mahdollisuudet lisääntyvät ja palkka voidaan myös tulkita varsinaisen tilinhaltijan tuloksi. Työnantajatkaan eivät välttämättä halua maksaa palkkaa toisen henkilön tilille. Eräässä vastaanottokeskuksessa palkka maksetaan vastaanottokeskuksen tilille, josta se taas maksetaan asiakkaalle käteisellä. Yhdelle turvapaikanhakijalle on paikallinen Punainen risti avannut tilin. Kaikilla vastaanottokeskuksilla ei ollut tietoa turvapaikanhakijoiden työnteosta tai työnantajien palkanmaksutavoista.

4.1.2 Oleskeluluvan saaneet

Marraskuussa 2011 toteutettiin vastaava kysely elinkeino- ja ympäristökeskusten kautta sellaisiin kuntiin, joilla on kokemusta kansainvälistä suojelua saavien vastaanotosta ja kotouttamisesta. Lähes kaikkien vastanneiden kuntien asukkailla, joiden matkustusasiakirjassa tai muukalaispassissa on merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä, on ollut ongelmia avata pankkitili ja maksaa laskuja. Jonkin verran kunta-, pankki- ja toimihenkilökohtaista vaihtelua oli havaittavissa. Tilanne on jatkunut hankalana jo useita vuosia, mutta vastauksissa on arvioitu pankkien toimintatapojen kiristyneen erityisesti vuoden 2011 aikana.

Vastausten perusteella toimintatavat toimeentulotuen maksamisessa olivat erilaisia: sukulaisten ja ystävien tilille, kaupungin palvelupisteiden kautta, kaupungin maksumääräys-, maksusitoumus- tai valtakirjamenettelyllä. Joissakin kuntayhtymissä on avattu erillinen tili pakolaisten toimeentulotuen maksamiseksi, johon on annettu käyttöoikeudet nimetyille sosiaalityöntekijöille. Vastauksissa tuotiin esille, että tilin avaaminen tilanteessa, kun asiakkaan henkilöllisyyttä ei voida varmistaa, on kunnalle ja

valtiolle kallista ja resursseja vievää. Asiakkaan pankkiasiointiin on joutunut osallistumaan kunnan virkailijoita tulkin kanssa.

Kaikissa kyselyyn vastanneissa kunnissa ei ollut täsmällistä tietoa siitä, miten työssä käyvien pankkitilittömien ulkomaalaisten palkanmaksu hoidetaan. Joissakin paikoissa palkkoja on maksettu ystävien, sukulaisten tai tuttavien tileille ja joissakin tilanteissa käteisellä.

Pankkitilittömyys ei ole ollut vastaajien mukaan oleskeluluvan saaneiden ainoa ongelma. Varmistamattoman henkilöllisyyden vuoksi oleskeluluvan saaneilla on ollut hankaluuksia maksaa laskujaan käteisellä (esimerkiksi puhelinlasku, tv-maksu jne.) ja nostaa Kelan etuuksia. Viime aikoina on tullut esille myös useita tapauksia, joissa maistraatti ei ole kirjannut henkilöä väestötietojärjestelmään, jos matkustusasiakirjassa on ollut merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä.

Kuntien vastauksissa tuotiin myös esille, että raha- ja muiden käytännön asioiden hoitaminen muilla kuin normaaleilla menettelyillä saattaa kansainvälistä suojelua saavat henkilöt eriarvoiseen asemaan muihin kuntalaisiin verrattuna. On myös mahdollista, että tämänkaltaiset hankaluudet voivat lisätä maahanmuuttajavastaisia asenteita ja vaikeuttaa kansainvälistä suojelua saavien vastaanottoa kunnissa.

4.2 Turvapaikanhakijoiden ja oleskeluluvan saaneiden tarve pankki- ja muille palveluille

Turvapaikanhakijat eivät kuulu hakemuksen käsittelyaikana Suomen sosiaaliturvan piiriin, vaan turvapaikanhakijoille maksetaan vastaanottorahaa toimeentulon turvaamiseksi. Kuten vastaanottokeskusten kyselystä kävi ilmi, vastaanottorahan maksamisessa on ollut erilaisia käytäntöjä, koska läheskään kaikilla turvapaikanhakijoilla ei ole pankkitilejä. Osa käytännöistä on raskaita hallinnoida ja muutenkin hankalia niin viranomaisten kuin asiakkaiden näkökulmasta. Vastaanottorahan maksamisen helpottamiseksi olisi tarpeen kehittää kaikkien osapuolten kannalta toimiva ja asianmukainen järjestely.

Turvapaikanhakijalla on ulkomaalaislain nojalla oikeus tehdä ansiotyötä kolmen kuukauden maassa oleskelun jälkeen, jos hänellä on rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja. Jos tällaista asiakirjaa ei ole, kuten työryhmän selvityksen kohteena olleilla hakijoilla, työnteko-oikeus alkaa vasta kuuden kuukauden maassa oleskelun jälkeen. Osa turvapaikanhakijoista käy töissä turvapaikkamenettelyn aikana. Tilastotietoja työssä käyvistä ei kuitenkaan ole saatavissa. Tällä hetkellä ansiotulojen maksamiseksi on jouduttu turvautumaan osittain erityisjärjestelyihin ja tiedossa on myös tilanteita, joissa työsuhde on päätetty, koska palkkaa ei ole voitu pankkitilin puuttuessa maksamaan. Työssäkäynnin mahdollistamiseksi voi pankkitili olla

turvapaikanhakijalle tarpeen tai jopa välttämätön. Jos turvapaikanhakijalle ei ole mahdollista avata pankkitiliä, tulisi palkanmaksu mahdollistaa nykyisiä järjestelyjä paremmin. Myös harmaan talouden torjumisen näkökulmasta olisi parempi, jos palkkoja ei maksettaisi käteisellä.

Lähtökohtaisesti turvapaikanhakijoilla ei ole paljon sellaisia toistuvia laskuja, jotka maksetaan pankkitililtä. Esimerkiksi turvapaikanhakijan matkapuhelinliittymä on yleensä prepaid-liittymä, ja muutkin kulut maksetaan yleensä käteisellä. Myös muussa kuin pankkiasioinnissa saattaa syntyä tilanteita, joissa turvapaikanhakijan täytyy osoittaa henkilöllisyytensä. Tällaisia tilanteita ovat esimerkiksi verokortin hankkiminen verottajalta, postissa kirjatun kirjeen lunastaminen, avioliiton esteiden tutkinta maistraatissa tai rahan lähettäminen ulkomaille.

Suurin osa turvapaikkamenettelyssä oleskeluluvan saaneista henkilöistä on jäämässä pysyvästi Suomeen. Kansainvälistä suojelua saanut henkilö pääsee Suomen sosiaaliturvan piiriin, mikäli hänen tarkoituksenaan on jäädä Suomeen vakinaisesti asumaan ja hänellä on lisäksi vuoden oleskeluun oikeuttava lupa. Myös kiintiöpakolaiset pääsevät Suomen sosiaaliturvan piiriin Suomeen muutosta alkaen. Sen sijaan tilapäisen suojelun tarpeen tai muun vastaavan syyn takia oleskeluluvan saanutta ei pidetä maahan vakinaisesti muuttavana eivätkä nämä henkilöt pääse Suomen sosiaaliturvan piiriin.

Kotoutuminen suomalaiseen yhteiskuntaan on oleskeluluvan saaneelle ulkomaalaiselle voi olla hankalaa, jos hänellä ei ole mahdollisuutta saada asiakkuutta pankissa. Henkilökohtainen pankkitili mahdollistaa oleskeluluvan saaneelle henkilölle erilaisten etuuksien, tukien ja palkan vastaanottamisen käytännöllisellä ja käteismenettelyjä ja sijaisjärjestelyjä turvallisemmalla tavalla. Samoin hänen mahdollisuutensa hoitaa itsenäisesti omaan elämiseensä liittyviä asiointeja, kuten esimerkiksi laskujen maksamista, rahan lähettämistä kotimaahan, yhteydenpitoa suomalaisten viranomaisten kanssa, helpottuu merkittävästi.

4.3 Ulkomaalaisten pankkiasiointi muissa maissa

4.3.1 Turvapaikanhakijoiden tilannetta koskeva EMV-kysely

Turvapaikanhakijoiden tilanteen selvittämiseksi Euroopan unionin muissa jäsenvaltioissa ja Pohjoismaissa tehtiin syksyllä 2011 Euroopan muuttoliikeverkoston (EMV) kautta kysely. Kyselyyn vastanneesta 17 maasta varsinaisen pankkitilin on pystynyt avaamaan ainakin osa hakijoista kahdeksassa maassa (Belgia, Kreikka, Iso-Britannia, Itävalta, Italia, Slovenia, Espanja ja Norja). Tilin avaamiseksi on joissakin tilanteissa turvauduttu erityisjärjestelyihin, esimerkiksi vastaanottokeskusten myötävaikutukseen tai paikallisiin sopimuksiin (Italia, Slovenia, Norja). Tilin avaaminen ei ole lainkaan mahdollista kuudessa maassa (Tshekki, Viro, Ruotsi, Liettua,

Alankomaat, Luxemburg). Neljässä vastauksessa todettiin, ettei pankkitilille ole pääsääntöisesti tai välttämättä ollenkaan tarvetta (Saksa, Iso-Britannia, Latvia, Liettua). Luxemburgissa voi avata postiin tilin. Ruotsissa ja Alankomaissa otettu käyttöön ladattava kortti, jolle etuudet ladataan.

Norjassa turvapaikanhakijat ovat kohdanneet ongelmia erityisesti sen vuoksi, että rahanpesusääntely ja pankkien ohjeistus on tiukentunut viime aikoina. Käytännössä kuitenkin suurimmassa osassa tapauksista tili on saatu avattua joko niin, että paikallispankki on siihen suostunut tai vastaanottokeskuksen on myötävaikuttanut asiaan. Norjassa ei ole suunnitteilla muutoksia, koska tilin avaaminen yleensä kuitenkin on onnistunut muutamia poikkeuksia lukuun ottamatta.

Isossa-Britanniassa turvapaikanhakijoille annetaan kortti, joka osoittaa hakemuksen vireilläolon (ARC). Kortti ei kuitenkaan osoita henkilöllisyyttä. Korttia käytetään viranomaisasioinnissa ja tukien nostamiseen postista. Kyselyyn vastanneella taholla ei ollut tietoa pankkiasiointiongelmista, toisaalta hakijoilla ei vastauksen mukaan pääsääntöisesti ole tarvetta pankkitilille. Pankit voivat hyväksyä erilaisia asiakirjoja henkilöllisyyden osoituksena. Financial Services Authorityn (FSA) mukaan pankit voivat hyväksyä ARC-kortin henkilöllisyyden osoitukseksi.

Alankomaissa pankkitilin avaaminen edellyttää pääsääntöisesti henkilötunnusta. Turvapaikanhakijat eivät saa tunnusta ensimmäisen kuuden kuukauden aikana (ellei tänä aikana myönnetä oleskelulupaa). Sitä ennen he saavat kortin, jolle viikoittaiset etuudet ladataan.

Belgiassa turvapaikanhakijoilla on periaatteessa oikeus peruspankkipalveluihin, mutta he ovat saattaneet silti kohdata ongelmia käytännössä. Ongelman ratkaisemiseksi on annettu ministeriön toimintaohje, jonka mukaan henkilö, jolla ei ole henkilöllisyystodistusta tai passia, voi avata pankkitilin Belgian viranomaisen myöntämällä asiakirjalla, joka osoittaa henkilön oleskeluoikeuden. Esimerkkinä tällaisesta riittävästä henkilöllisyyden osoituksesta on turvapaikanhakijoille annettava "oranssi kortti", joka on kolme kuukautta voimassa. Kortti ei kuitenkaan virallisesti osoita haltijansa henkilöllisyyttä.

Italiassa pankkitilin avaaminen edellyttää henkilöllisyystodistusta, jota varten pitää olla vähintään kolmen kuukauden oleskelulupa. Turvapaikanhakijoilla on kerrallaan aina kolmeksi kuukaudeksi oikeus oleskella maassa, joten he eivät voi avata pankkitiliä. Paikallistasolla on kuitenkin joitakin pyritty luomaan erilaisia hyviä käytäntöjä ongelmallisen tilanteen ratkaisemiseksi. Esimerkiksi eräs kunta on tehnyt sopimuksen pankin kanssa asiakassuhteen perustamisen helpottamiseksi. käytäntöjä pyritään jakamaan, pankkipalveluiden saantia pidetään erittäin tärkeänä. Turvapaikanhakijalle annettava rekisteröintiasiakirja ei osoita henkilöllisyyttä.

Luxemburgissa pankkitilin avaamisen edellytyksenä on oleskelulupa. Postiin on kuitenkin mahdollista avata tili maahanmuuttoviranomaisen vahvistuksella. Erilaisiin rahasiirtoihin käytetään esim. Western Unionia tai postin tiliä. Turvapaikanhakijan rekisteröintiasiakirja ei osoita hakijan henkilöllisyyttä eikä sisällä biometrisiä tunnisteita.

4.3.2 Oleskeluluvan saaneiden tilannetta koskeva EMV-kysely

EMV teki työryhmän pyynnöstä maaliskuussa 2012 uuden kyselyn oleskeluluvan saaneiden henkilöiden pankkiasioinnista ja heille myönnettäviin matkustusasiakirjoihin tehtävistä merkinnöistä. Vastauksia saatiin 13 kappaletta. Vastaavankaltaisia laajamittaisia ongelmia pankkitilin avaamisessa ei näyttäisi olevan muualla Euroopassa. Ruotsissa ja Saksassa tehdään varmistamatonta henkilöllisyyttä koskeva merkintä matkustusasiakirjaan, mutta se ei näyttäisi olevan este pankkipalveluiden saamiselle. Muualla ei ole juurikaan havaittu vastaavia ongelmia tosin esimerkiksi Ranskassa on turvauduttu erityisjärjestelyihin, jotta turvapaikanhakijoilla ja pakolaisilla olisi päästy pankki- ja postipalveluihin ja myös Belgiassa on pyritty varmistamaan pankkipalveluiden saanti antamalla erityisiä määräyksiä hyväksyttävistä asiakirjoista. Monessa maassa oleskeluluvan myöntäminen on osoitus riittävästä henkilöllisyyden selvittämisestä, erityisesti pakolaisaseman saaneiden osalta.

Myös *Saksassa* voidaan myöntää varmistamatonta henkilöllisyyttä koskevalla merkinnällä varustettuja matkustusasiakirjoja, jos viranomaisella on epäilystä hakijan antamista henkilötiedoista. Tilin avaamisen tai muun asioinnin suhteen ei ole kyselyyn vastanneen viranomaisen mukaan havaittu ongelmia. Myönnetyt matkustusasiakirjat ovat virallisia, valtion viranomaisen myöntämiä asiakirjoja, jotka hyväksytään esimerkiksi oleskelua koskevassa lainsäädännössä henkilöllisyyden osoitukseksi. Asiakirjoissa myös EU:n passiasetuksen mukaiset turvatekijät biometriset tunnisteet mukaan lukien eli asiakirjat ovat luotettavia. Vaikka Saksakaan ei välttämättä ole samalla tavoin pankkiorientoitunut maa, nähdään myös siellä pankkitili edellytyksenä ulkomaalaisten kotoutumiselle. Vastauksessa myös todettiin, että voisi olla hämmentävää, jos yksityiset toimijat eivät hyväksyisi viranomaisen myöntämiä asiakirjoja.

Isossa-Britanniassa ei tehdä vastaavaa merkintää asiakirjaan. Myös siellä pankkitilin puute voidaan katsoa kotoutumisen esteeksi. Joint Money Laundering Steering Groupin ohjeistuksen mukaan matkustusasiakirja tulisi hyväksyä tilin avaamiseksi, mutta käytännössä kaikki pankit eivät tunne kyseistä ohjeistusta. Vastauksessa todetaan ohjeistuksen muutenkin olevan päivityksen tarpeessa biometristen tunnisteiden käyttöönoton vuoksi.

4.3.3 Ruotsin järjestelmä

Turvapaikanhakija ei voi saada pankkitiliä avatuksi Ruotsissa, koska tilin avaamiseksi henkilön täytyy olla rekisteröity väestötietojärjestelmään, joka puolestaan edellyttää oleskelulupaa. Käytännön haasteiden ratkaisemiseksi Ruotsin maahanmuuttoviranomainen Migrationsverket on tehnyt ICA-pankin kanssa sopimuksen vuonna 2006. Migrationsverket toimii tilinavaajana ja turvapaikanhakija saa siihen käyttöoikeuden ja debit-kortin (Maestro). Kortilla voi maksaa sen hyväksyvissä kaupoissa ja nostaa kahdesti kuukaudessa rahaa ICA:sta. Turvapaikkahakemuksen osoitukseksi annettava LMA-kortti ei osoita turvapaikanhakijan henkilöllisyyttä eikä sitä voi käyttää pankkitilin avaamiseen.

Oleskeluluvan saaneelle henkilölle voidaan myös tehdä merkintä pakolaisen matkustusasiakirjaan ja muukalaispassiin, jos ulkomaalaisen henkilöllisyyttä ei ole voitu vahvistaa. Ruotsista saadun vastauksen mukaan oleskeluluvan saaneilla ei ole havaittu ongelmia yleisesti tilin avaamisessa. Tilin avaamiseksi täytyy olla kirjattuna väestötietojärjestelmään sekä esittää passi tai henkilökortti. Muukalaispassi ja pakolaisen matkustusasiakirja eivät ole tässä yhteydessä hyväksyttävä henkilöllisyyttä osoittava asiakirja.

Ruotsissa otettiin käyttöön vuonna 2009 veroviranomaisen (Skatteverket) myöntämä henkilökortti. Tätä korttia haettaessa kolmannesta maasta kotoisin olevan hakijan pitää esittää hyväksyttävä henkilöllisyystodistus, joita ovat esimerkiksi aiempi henkilökortti, ajokortti tai valtion viranomaisen myöntämä asiointikortti. Jos ulkomaalaisella ei ole hyväksyttävää asiakirjaa, mutta hänellä on voimassa oleva oleskelulupa, veroviranomainen voi hakijan pyynnöstä tehdä rekisterivertailun Migrationsverketin rekisteritietoihin, jonka kautta henkilöllisyys voidaan vahvistaa (tämä ollut mahdollista lokakuusta 2010 alkaen). On myös mahdollista, että joku toinen henkilö, esimerkiksi lähisukulainen tai vähintään vuoden työnantajana ollut henkilö, kirjallisesti vahvistaa henkilökorttia hakevan ulkomaalaisen antamat henkilötiedot oikeiksi.

Kuva 3. Ruotsin Skatteverketin myöntämän henkilökortin malli.

Työryhmä on Ruotsista saadun vastauksen johdosta selvittänyt tarkemmin ulkomaalaisille myönnettävän henkilökortin taustoja ja menettelyä. Ruotsissa tehtiin vuonna 2007 kattava henkilökorttijärjestelmää koskeva selvitys erityisesti Ruotsissa asuvien ulkomaalaisten näkökulmasta (Id-kort för folkbokförda i Sverige; SOU 2007:100). Järjestelmän uudistaminen nähtiin tarpeelliseksi, koska useat ulkomaalaiset eivät saaneet pankin tai Svensk Kassaservicen myöntämää henkilökorttia, koska he eivät pystyneet vahvistamaan henkilöllisyyttään vaadittavalla tavalla. Ilman henkilökorttia ulkomaalaiset eivät pystyneet esimerkiksi avaamaan pankkitiliä tai muutoin täysipainoisesti toimimaan yhteiskunnassa. Ongelma oli Ruotsissa vielä huomattavasti laajempi kuin Suomessa, koska myöskään ulkomaalaisten kansallista passia ei pääsääntöisesti hyväksytty henkilöllisyyden vahvistuksena. Näin ollen ongelma saattoi koske kaikkia ulkomaalaisia (jopa EU-kansalaisia) eikä pelkästään ilman henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja maahan saapuneita turvapaikkataustaisia henkilöitä.

Selvityksessä katsottiin välttämättömäksi, että valtio ottaa suuremman vastuun asukkaistaan ja että kaikilla maassa asuvilla tulisi olla mahdollisuus saada yleisesti hyväksyttävä, viranomaisen myöntämä henkilökortti. Tämän vuoksi esitettiin uuden henkilökorttityypin luomista. Selvityksessä tiedostettiin, ettei täyttä varmuutta ulkomaalaisen historiasta ennen maahan saapumista voida välttämättä saada, mutta maassa oleskellessaan hänestä on hyvä tuntemus ottaen huomioon esimerkiksi turvapaikanhakijoille tehtävät sormenjälkivertailut. Ulkomaalaisten jääminen ilman henkilökorttia ei myöskään olisi hyväksyttävä vaihtoehto, koska tällöin heidät suljettaisiin yhteiskunnan ulkopuolelle, vaikka heillä on oleskeluoikeus maassa. Väärinkäytösriskeistä todettiin, että niitä tulisi joka tapauksessa olemaan riippumatta järjestelmän luonteesta.

Selvityksessä esitettiin henkilökortin myöntämisen edellytyksenä väestökirjanpitoon merkitsemistä osoituksena liittymästä Ruotsiin. Myöntäväksi viranomaiseksi päädyttiin esittämään Suomen Maahanmuuttovirastoa vastaavan Migrationsverketin ja paikallisen veroviranomaisen Skatteverketin sijasta poliisia muun muassa sen vuoksi, että poliisin toimivallassa on myöntää vuonna 2005 käyttöön otetut kansalliset henkilökortit. Näin ollen ei olisi ollut tarvetta perustaa uutta järjestelmää. Selvityksen tekemisen jälkeen kortin myöntäjäksi päätettiin kuitenkin lopulta Skatteverket, joka vastaa verotuksen ohella myös väestökirjanpidosta. Valintaa perusteltiin muun muassa sillä, että poliisin tulisi pystyä keskittymään ydintehtäviinsä eli rikostorjuntaan.

Kortista säädetään asetustasolla (förordning 2009:284 om identitetskort för folkbokförda i Sverige). Lisäksi Skatteverket on antanut asiasta tarkempia määräyksiä. Kortti voidaan myöntää myös Ruotsin kansalaiselle. Kortti myönnetään enintään viideksi vuodeksi ja sen hinta on 400 kruunua. Henkilökortti ei ole matkustusasiakirja toisin kuin Ruotsin kansalaisille myönnettävä henkilökortti.

5 Nykytilanteen arviointia

Kuten edellä olevasta osiosta käy ilmi, tällä hetkellä kaikilla Suomessa oleskelevilla turvapaikanhakijoilla ja oleskeluluvan saaneilla ulkomaalaisilla ei ole lähtökohtaisesti kansallisesta sääntelystä johtuen mahdollisuutta avata pankkitiliä, jos heillä ei ole henkilöllisyyden osoittavaa asiakirjaa tai heille myönnetyssä matkustusasiakirjassa on merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä. Pankkiasiointia vaikeuttaa muun muassa kansallinen asiakkaan tuntemista ja rahanpesun estämistä koskeva sääntely, joka edellyttää yksityisiltä toimijoilta muun muassa asiakaskunnan riskiarviointia ja tuntemista. Monissa tilanteissa ei välttämättä ole mitään syytä epäillä asiointiin liittyvän väärinkäytöksiä, mutta kansainvälinen kehitys ja sääntelyn muuttuminen ovat omalta osaltaan johtaneet siihen, että asiakkaan tuntemista koskevat menettelyt ovat tiukentuneet. Sääntelyn tulkintaan tarvittaisiin viranomaisten yhteistä näkemystä yksityisen sektorin toiminnan lisäksi.

Tilanne koskee sekä suurinta osaa turvapaikanhakijoista että niitä jo oleskeluluvan saaneita ulkomaalaisia, jotka eivät ole voineet esittää luotettavaa asiakirjaselvitystä henkilöllisyydestään oleskelulupaa myönnettäessä. Viimeksi mainittuun ryhmään kuuluu kiintiöpakolaisia ja turvapaikkaprosessin kautta oleskeluluvan saaneita. Pankkipalvelujen ulkopuolelle jääminen on merkittävä yhteiskunnallinen ongelma erityisesti oleskeluluvan saaneiden, Suomeen pääsääntöisesti pysyvästi muuttaneiden ulkomaalaisten osalta, koska heidän tulisi pystyä asioimaan normaalisti pankkiorientoituneessa yhteiskunnassa. Vuosittain myönnettävistä matkustusasiakirjoista noin puolet on sellaisia, joissa on merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä. Osa oleskeluluvan saaneista on pystynyt asioimaan ongelmitta merkinnän sisältämästä matkustusasiakirjasta huolimatta, mutta viime aikoina on asiointivaikeuksia esiintynyt laajemmin.

Turvapaikanhakijoiden osalta ongelma on hieman suppeampi. Turvapaikkaprosessi on tilapäinen välivaihe maahanmuuttoprosessissa, jonka seurauksena turvapaikanhakija joko saa luvan jäädä Suomeen tai hän joutuu palaamaan koti- tai lähtömaahansa. Turvapaikanhakijoiden raha-asiointitarpeet ovat myös suppeampia. Käytännössä kyse on lähinnä vastaanottorahan hallinnoimisen ongelmasta (niin viranomaisen kuin rahaa käyttävän turvapaikanhakijan näkökulmasta). Osa turvapaikanhakijoista tekee myös palkkatöitä. Heidän osaltaan pankkitilin puuttuminen voi työnantajan käytännöistä riippuen vaikeuttaa palkanmaksua tai pahimmassa tapauksessa estää työpaikan saannin kokonaan. Työssä käyvien turvapaikanhakijoiden määristä ei ole saatavissa tarkkoja tilastoja, mutta vastaanottokeskuksille tehdyn kyselyn perusteella turvapaikanhakijoiden työnteon voidaan arvioida olevan tällä hetkellä suhteellisen vähäistä.

Asiointiongelmien laajuus ja tarve pyrkiä pikaisesti löytämään ratkaisuja on tuotu esille monien tahojen toimesta. Esimerkiksi etnisten suhteiden neuvottelukunta (Etno) on

kiinnittänyt huomiota tähän valtakunnalliseen ja eri laajuisena esiintyneeseen ongelmaan. Etno on työryhmälle lokakuussa 2012 lähettämässään kirjeessä katsonut, että olisi tarpeen käsitellä laajemmin väestörekisterimerkintöihin ja pankkiasiointiin liittyvää problematiikkaa molempien henkilöryhmien osalta. Myös vähemmistövaltuutettu on saanut yhteydenottoja ulkomaalaisten asiointiongelmien johdosta. Lisäksi työryhmän toimikauden alussa uutisoitiin Savonlinnan kaupungin ilmoittaneen Maahanmuuttovirastolle, ettei se toistaiseksi ota vastaan pakolaisia, joilla ei ole mahdollisuutta saada pankkitiliä avatuksi (Itä-Savo 18.12.2011).

6 Turvapaikanhakijoiden asiointiongelmien ratkaisuvaihtoehtojen arviointia

Työryhmä on asettamispäätöksensä mukaisesti selvittänyt asiointikortin käyttöönoton mahdollisuutta ja lisäksi myös muita mahdollisia vaihtoehtoja, joilla turvapaikanhakijoiden pankki- ja muussa asioinnissa kohtaamat ongelmat voitaisiin ratkaista.

6.1 Identiteettiohjelmassa esitetty asiointikortti

Työryhmän päätehtävänä on ollut selvittää, voitaisiinko turvapaikanhakijoille myöntää sellainen asiointikortti, jonka esittämällä heillä olisi mahdollisuus todentaa henkilöllisyytensä riittävästi pankkitilin avaamista varten. Edellä rahanpesulakia koskevassa esityksessä on käynyt ilmi, että asiointikortin myöntäjän tulisi olla luotettava ja riippumaton toimija, kortissa tulisi olla riittävät turvatekijät ja tilin avaavan pankin tulisi todentaa tilin avaajan henkilöllisyys asiointikortista. Lähtökohtana oli myös, että asiointikortti helpottaisi myös asiointia viranomaisten kanssa.

Työryhmää asetettaessa tavoitteena oli, että kehitettävä asiointikortti mahdollistaisi turvapaikanhakijoiden pankkiasioinnin vastaavalla tavalla kuin oleskeluluvan saaneilla ulkomaalaisilla, joilla on varmistamatonta henkilöllisyyttä koskeva merkintä matkustusasiakirjassaan. Selkeänä lähtökohtana oli, että asiointikorttiin tulisi vastaava merkintä henkilöllisyyden varmistamattomuudesta. Kuten jo aikaisemmin tässä raportissa on todettu, työryhmän työn alkaessa havaittiin, että myös oleskeluluvan saaneiden ulkomaalaisten pankki- ja muu asiointi on usein estynyt käytännössä kokonaan, jos heidän matkustusasiakirjassaan on merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä.

Työryhmä lähti tässä ongelmallisessa tilanteessa kuitenkin tehtävänantonsa mukaan selvittämään asiointikortin käyttöönottoa eri näkökulmista, vaikka jo heti alussa nähtiin, ettei asiointikortti olisi toteuttamiskelpoinen, jos jo oleskeluluvan saaneiden ulkomaalaisten asiointiongelmia ei ensin saataisi ratkaistua. Työryhmä päätti samalla lähteä etsimään ratkaisua oleskeluluvan saaneiden tilanteeseen toivoen saavansa tätä kautta ratkaisun myös turvapaikanhakijoiden asiointiongelmiin.

Alla esitetyt selvitykset asiointikortista ja sen käyttökelpoisuudesta on näin ollen esitetty sillä olettamuksella, että myös matkustusasiakirjat, joissa on merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä, hyväksyttäisiin henkilöllisyyden todentamisasiakirjoina pankkitiliä avattaessa.

6.1.1 Saajatahot, toiminnallisuudet ja voimassaoloaika

Osalla turvapaikanhakijoista on Suomeen saapuessaan joku luotettava henkilöllisyyttä osoittava asiakirja, joten asiointikorttia ei olisi tarpeen myöntää kaikille hakijoille. Niiden hakijoiden osuus, joilla ei ole mitään luotettavaa henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa, vaihtelee vuosittain jossain määrin ja myös hakijoiden lähtömaiden mukaan. Yksi mahdollisuus olisi rajata kortin saajat niihin, joiden hakemus tutkitaan Suomessa. Esimerkiksi vuonna 2011 noin 45 % hakijoista oli aiemmin rekisteröity jo toisessa EU-valtiossa. Tämä tarkoittaa sitä, että turvapaikkahakemuksen käsittely saattaa kuulua ko. valtion vastuulle Suomen sijaan. Niin sanotussa Dublin-menettelyssä voi kestää pitkään ennen kuin hakija poistuu maasta, jolloin asiointikortti voisi kuitenkin olla tarpeellinen myös näille hakijoille. Joka tapauksessa osa näistä tapauksista jää kuitenkin Suomessa tutkittavaksi.

Myöskään niille turvapaikanhakijoille, jotka ovat EU-kansalaisia, ei lähtökohtaisesti olisi tarvetta myöntää asiointikorttia, koska heidän asiansa käsitellään yleensä nopeutetussa menettelyssä.

Asiointikortin saajatahojen rajaaminen ainoastaan joihinkin edellä mainittuihin ryhmiin voisi kuitenkin olla hankalaa, koska rajanvetotilanteita hakijan kuulumisesta johonkin ryhmään saattaisi esiintyä. Toisaalta asiointikortin myöntämisen kaikille turvapaikanhakijoille ei myöskään arvioida olevan tarkoituksenmukaista. Huomioon tulisi ottaa muun muassa turvapaikkahakemusten käsittelyajat, jotka voivat vaihdella merkittävästi. Asiointikortin tarkoituksenmukaisuutta pohdittaessa tulisi selvittää, missä vaiheessa kortista olisi aidosti haltijalleen hyötyä ja toisaalta, missä vaiheessa kortille ei enää olisi tarvetta.

Asiointikortti tulisi myöntää määräajaksi, jotta kortti olisi voimassa johonkin selkeään ajankohtaan saakka. Voimassaoloaika voitaisiin pyrkiä arvioimaan keskimääräisten käsittelyaikojen avulla. Määräaikaisen voimassaolon avulla voitaisiin esimerkiksi kontrolloida mahdollisen uusimisen yhteydessä, että henkilö edelleen oleskelee maassa. Kortin uusiminen aiheuttaisi lisätyötä viranomaisille, mutta uusimisprosessi olisi kuitenkin parempi vaihtoehto kuin myöntää kaikki asiointikortit toistaiseksi voimassaolevina.

Työryhmä pohti myös asiointikortin mahdollisia muita toiminnallisuuksia. Asiointikortti ei olisi tarpeen turvapaikkahakemuksen vireilläolon osoituksena, koska voimassa olevan ulkomaalaislain 96 §:n mukaista korttia hakemusasian vireilläolosta ei ole lainkaan otettu käyttöön sen tarpeettomuuden vuoksi. Esimerkiksi ulkomaalaisvalvonnassa poliisi selvittää muilla tavoin ulkomaalaisen henkilöllisyyttä ja mahdollisen turvapaikkahakemuksen vireilläolo voidaan selvittää ulkomaalaisrekisteristä. Myös Maahanmuuttovirasto käyttää turvapaikkapuhutteluun tulleen henkilön henkilöllisyyden tarkastamiseen ulkomaalaisrekisteriä, johon rekisteröidään muun muassa hakijan valokuva. Asiointikortti ei myöskään voisi korvata

nykyistä vastaanottokeskuksen asukaskorttia, koska asukaskortti on tarpeen antaa hakijalle heti vastaanottokeskukseen saapumisen jälkeen.

Asiointikortti ei välttämättä olisi myöskään tarkoituksenmukainen osoituksena työnteko-oikeudesta. Tällöin tulisi mahdollisesti kaksi erilaista todistusta oikeudesta tehdä ansiotyötä, koska niillä hakijoilla, joilla on hyväksyttävä matkustusasiakirja, työnteko-oikeus alkaa kolmen kuukauden kuluttua maahan saapumisesta ja niillä puolestaan, jolla hyväksyttävää matkustusasiakirjaa ei ole, on oikeus tehdä töitä vasta kuusi kuukautta maahan saapumisensa jälkeen. Jos asiointikorttia ei myönnettäisi niille, joilla on kansallinen passi tai muu hyväksyttävä matkustusasiakirja, heille edelleen tulisi antaa Maahanmuuttoviraston toimesta todistus.

6.1.2 Asiointikortin tekniset ominaisuudet ja biometriset tunnisteet

Turvapaikanhakijoiden yksilöintitietona asiointikorttiin voitaisiin laittaa ulkomaalaisrekisterin asiakasnumero, joka on jokaiselle hakijalle annettava yksilöity tunnus. Lisäksi korttiin merkittäisiin kortin myöntämispäivä ja viimeinen voimassaolopäivä, tieto kortin myöntäneestä viranomaisesta, kortin numero ja mahdollisesti tieto kansalaisuudesta. Kortissa olisi lisäksi kortinhaltijan valokuva ja nimikirjoitus. Korttiin voisi olla välttämätöntä tehdä vastaava merkintä kuin muukalaispassiin ja pakolaisen matkustusasiakirjaan, jos kortin haltijan henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan.

Asiakasnumero pysyy lähtökohtaisesti samana turvapaikkamenettelyn aikana, mutta ulkomaalaisen nimi- ja muissa henkilötiedoissa saattaa tapahtua muutoksia. Muutosten ilmeneminen on suhteellisen yleistä. Asiointikorttiin merkityn henkilöllisyyden muuttaminen pitäisi olla hallittua ja muutoksen toteuttamiseksi pitäisi olla selkeästi aikaisempaa luotettava selvitys. Asiointikorttia ei voitaisi uusia kovin usein menettelyn aikana. Yksilöintitietoihin liittyen pitäisi pohtia myös jatkuvuuden turvaamista niissä tilanteissa, kun hakijalle myönnetään oleskelulupa. Hakijalle myönnettävässä matkustusasiakirjassa ei nimittäin enää ole ulkomaalaisrekisterin asiakasnumeroa, vaan henkilötunnus. Näissä tilanteissa voisi olla hankalaa yhdistää hakijan ”henkilöllisyyksiä” varsinkin, jos oleskelulupa ja matkustusasiakirja myönnettäisiin eri tiedoilla kuin asiointikortti aikanaan.

Sisäasiainministeriö on kilpailuttanut kesällä 2008 yhdellä tarjouspyynnöllä henkilökorttien, biometristen oleskelulupakorttien ja ulkomaalaisen asiointikorttien valmistamisen ja yksilöinnin. Tarjouskilpailun voitti Gemalto Oy. Korttien valmistamista koskeva sopimuskausi päättyy toukokuussa 2015, jonka jälkeen sopimukseen sisältyy kaksi kahden vuoden optiokautta.

Toimittajan tulee suunnitella asiointikortin ulkoasu siten, että kortti ei ole sekoitettavissa henkilökorttiin. Asiointikortin ulkoasua ei ole vielä tarkemmin

suunniteltu, koska kortin käyttöönotosta ei ole tehty päätöksiä. Henkilökorttien hankintasopimuksessa on kirjattu, että asiointikortin väri on alustavan suunnitelman mukaan vihreä. Vihreä väri erottuu henkilökorteista eikä sitä ole käytössä vielä muissa poliisin myöntämissä lupa-asiakirjoissa. Asiointikortin muotoa ja turvatekijöitä koskevat pakolliset vaatimukset ovat tarjouspyynnön määrittelyjen mukaan samat kuin henkilökortilla. Näin ollen asiointikortti vastaa turvatasoltaan henkilökortin turvatasoa. Lomaketekstit tuotetaan kortin pintaan painamalla ja yksilöintitekstit kaivertamalla laserilla. Korttien etu- ja takapuolen tulee olla ulkoasultaan erilaiset.

Turvapaikanhakijoilta otetaan nyt eri tarkoituksia varten kahdet sormenjäljet. Jos korttiin sisällytettäisiin sormenjäljet, olisi syytä käyttää samoja sormenjälkiä, jotka jo nyt hakijoilta otetaan, ettei prosessiin tulisi enää uutta vaihetta. Pitäisi myös pohtia, miten ja missä vaiheessa hakijan kasvokuva korttia varten toimitettaisiin. Työryhmä pohti myös biometristen tunnisteiden sisällyttämisestä korttiin. Jos korttiin talletetaan sormenjäljet, tulee järjestelmästä kalliimpi. Yksi vaihtoehto olisi, että hakijoilta otettaisiin sormenjäljet, mutta ainoastaan sen tarkistamiseksi, onko hakija esimerkiksi rekisteröity oleskeluluvan hakijana tai muulla perusteella aiemmin. Sormenjälkien tallettaminen itse kortille ei välttämättä olisi ehdoton edellytys, kunhan myöntämismenettelyn luotettavuus ja kortin riittävät turvatekijät varmistetaan.

6.1.3 Menettely ja kustannukset

Työryhmä pohti alustavasti myös asiointikortin myöntömenettelyä ja kortin käyttöönoton taloudellisia vaikutuksia. Vastaanottorahan maksamista varten kortti olisi myönnettävä pian maahan saapumisen jälkeen, mutta tämä ei kuitenkaan olisi mahdollista, koska siinä vaiheessa hakijan henkilöllisyyttä ei ole vielä riittävästi selvitetty. Kortin myöntämistä voitaisiin harkita poliisin turvapaikkatutkinnan jälkeen, joskin henkilöllisyyttä koskevat tiedot usein vielä muuttuvat Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelussa. Kortti pitäisi saada turvapaikanhakijoille mahdollisimman aikaisessa vaiheessa turvapaikkaprosessia ilman, että asiakaskäynnit poliisiin tai muussa viranomaisessa lisääntyisivät.

Kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on hakijalle maksuton. Myös asiointikortin tulisi olla hakijalle maksuton varsinkin, jos kortti olisi välttämätön hakijan toimeentulon turvaamiseksi maksettavan vastaanottorahan saamiseksi.

Asiointikortti on aikanaan kilpailutettu yhdessä henkilökortin kanssa. Asiointikortin sopimuksenmukainen hinta sisältää materiaaleiltaan ja turva-tasoltaan henkilökorttia vastaavan tuotteen.. Yksittäisen asiointikortin hinta on viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999), jäljempänä julkisuuslaki, 24 §:n nojalla liikesalaisuutena salassa pidettävä. Yleisesti ottaen voidaan kuitenkin todeta, että kortin valmistuksesta aiheutuvat kustannukset olisivat arviolta muutamia kymmeniä euroja.

Asiointikortin käyttöönoton kustannuksia arvioitaessa kortin valmistuksesta koituviin kustannuksiin tulee lisätä ainakin viranomaisen työstä aiheutuvat kustannukset. Näiden suuruutta on kuitenkin vaikea arvioida ennen kuin asiointikortin myöntämistä koskeva lainsäädäntö ja myöntöprosessi on vahvistettu tai edes tarkemmin pohdittu. Lisäksi kuluja syntyy ainakin korttien tietojen hallinnoimisen ja korttien tilaamisen järjestämiseksi tarpeellisten järjestelmien luomisesta ja ylläpidosta sekä Väestörekisterikeskuksen perimästä maksusta kortteihin mahdollisesti liittyvien varmenteiden luomisesta. Myös ulkomaalaisasioiden sähköiseen tietojenkäsittelyjärjestelmään olisi luotava uusi liitos. Kokonaiskustannuksia on siis mahdoton tässä vaiheessa tarkemmin arvioida. Joka tapauksessa asiointikortti olisi kustannusvaikutuksiltaan merkittävä hanke.

6.1.4 Asiointikorttiin liittyvistä riskeistä

Työryhmän tehtävänä oli selvittää asiointikortin suhdetta erityisesti rahanpesulakiin. Tämän vuoksi kuultiin keskusrikospoliisin rahanpesun selvittelykeskuksen asiantuntijaa. Asiointikorttiin liittyviä mahdollisia riskejä ei ole mahdollista etukäteen täysin kattavasti hahmottaa. Uudet kortit saattavat olla alttiina uusille väärinkäytösten muodoille. Asiointikorttiin voidaan arvioida liittyvän erilaisia riskejä, ja väistämättä myös väärinkäytöksiä tulisi ilmenemään. Mitään erityistä tai merkittävää riskiä asiointikortissa verrattuna muuhun korttiasiointiin ei kuitenkaan näyttäisi työryhmän saaman selvityksen perusteella olevan.

Työryhmän selvitystyön kohteina olevien henkilöryhmien osalta ei ole saatavissa eriteltyjä tilastoja liittyen rahanpesuun tai muihin väärinkäytöksiin. Riskejä arvioitaessa voidaan käyttää apuna rahanpesun selvittelykeskuksen tilastoja rahanpesuilmoituksista. Vuoden 2011 vuosikertomuksen mukaan keskus sai vuonna 2011 yhteensä noin 28 000 epäilyttävää liiketointa koskevaa ilmoitusta, joista noin 70 % tekivät valuutansiirtoyhtiöt. Seuraavaksi eniten ilmoituksia tekivät rahapelitoimintaa harjoittavat yhtiöt. Pankkien tekemien ilmoitusten määrä on lisääntynyt vuoden 2009 noin 900 ilmoituksesta yhteensä noin 1100 ilmoitukseen vuonna 2011. Ilmoituksissa on kyse esimerkiksi epäilyttävistä tilisiirroista, käteisen rahan poikkeavasta käytöstä tai muuten asiakkaiden epäilyttävästä toiminnasta. Tilinavaamiseen liittyvä epäilyttävä liiketoimi oli syynä 32 ilmoituksessa vuonna 2011 ja käteistalletus noin 380 ilmoituksessa. Vuonna 2011 tehdyissä rahanpesuilmoituksissa esiintyi yhteensä 141 eri kansalaisuutta, joista suomalaisia oli 28 %, venäläisiä 3,1 %, virolaisia ja turkkilaisia 1,8 % sekä nigerialaisia 1,3 %. Lähialueiden jälkeen merkittävimmät ulkomaalaisryhmät muodostivat muualta Euroopasta sekä Aasiasta lähtöisin olevat henkilöt.

Mahdolliseen asiointikorttiin alustavasti suunniteltiin sisällytettäväksi nykyisen henkilökortin mukaiset turvatekijät, joiden vuoksi asiakirjan väärentäminen olisi vaikeaa. Suuri osa Suomessa havaituista passi- ja henkilökorttiväärennöksistä koskee ulkomaalaisia asiakirjoja. Asiointikortin kohdalla olisi mahdollista, että aitoa asiakirjaa

käyttääkin joku toinen henkilö. Tällainen riski on kuitenkin jo nykyisellään muidenkin viranomaisten myöntämien asiakirjojen osalta olemassa. Asiointikorttiin voisi liittyä myös muunlaisia riskejä, kuten kortin käyttämistä vääriin tarkoituksiin tai Suomen ulkopuolella. Korttien haltuun saaminen ulkomaalaisen poistuttua maasta voisi olla myös vaikeaa. Jos asiointikortti nähtäisiin mahdolliseksi toteuttaa, tulisi järjestelmä pyrkiä rakentamaan siten, että väärinkäytösmahdollisuudet minimoitaisiin.

6.1.5 Asiointikortin soveltuvuus asiointiongelmien ratkaisemiseksi

Kuten edellä on ilmennyt, asiointikortin myöntämiseen liittyy useita haasteita. Kyse on eräänlaisesta pattitilanteesta; poliisi ei voi antaa henkilöllisyyttä luotettavasti osoittavaa asiakirjaa turvapaikanhakijalle eikä toisaalta pankki, muu palveluntarjoaja tai viranomainen puolestaan voi todentaa asiakkaan henkilöllisyyttä luotettavista lähteistä peräisin olevista asiakirjoista.

Työryhmässä kuultiin poliisin ja Maahanmuuttoviraston edustajia, jotka eivät nähneet asiointikortille suurta tarvetta. Poliisin toiminnassa asiointikortti ohjaisi hakemaan asianmukaisista rekistereistä lisätietoja, mutta itse kortista sellaisenaan ei olisi niinkään hyötyä. Maahanmuuttovirastolla on myös käytössään riittävät keinot henkilöllisyyden todentamiseen turvapaikkapuhuttelussa.

Myös vastaanottokeskusten näkökulmasta nykyinen pahvinen asukaskortti on riittävä. Turvapaikanhakija tarvitsee vastaanottokeskuksen kortin heti alkuvaiheessa maahan saapumisen jälkeen. Jos asiointikortti otettaisiin käyttöön, jatkossa olisi edelleen ainakin kaksi erilaista korttia turvapaikanhakijoilla. Asiointikortti olisi tähän tarkoitukseen todennäköisesti hieman raskas järjestelmä, koska asukaskortti on vastaanottokeskuskohtainen ja se uusitaan aina, kun turvapaikanhakija siirtyy toiseen vastaanottokeskukseen.

Työryhmän toimikauden alkuvaiheessa asiointikorttia puoltavaksi seikaksi katsottiin se, että jos asiointikorttia voitaisiin pitää rahanpesulain mukaisena henkilöllisyyden todentamiseen sopivana asiakirjana, turvapaikanhakijat saataisiin sen avulla mahdollisimman nopeasti normaalien pankkipalvelujen piiriin ilman erityisjärjestelyjä, mikä taas edesauttaisi heidän sopeutumistaan suomalaiseen yhteiskuntaan. Asiointikortti saattaisi myös jossain määrin monimutkaistaa tilannetta, koska jo nykyisellään henkilöllisyyden osoittamiseen käytetään useita erilaisia asiakirjoja. Asiointikortin soveltuvuutta pohdittaessa tulee ottaa myös huomioon, että turvapaikanhakijoiden osalta Suomen viranomainen ei ole vielä selvittänyt hakijan henkilöllisyyttä raportissa kuvatuin tavoin eikä ole tehnyt päätöstä oleskeluluvan myöntämisestä. Turvapaikanhakija ei myöskään välttämättä ole jäämässä lainkaan maahan. Riski asiointikortin väärinkäyttöyrityksille yleisesti henkilöllisyyden osoittamistilanteissa on myös otettava huomioon.

Asiointikortin käyttöönotto turvapaikanhakijoille ei ratkaisisi pankkiasiointiongelmia nykyisessä tilanteessa, koska varmistamatonta henkilöllisyyttä koskevan merkinnän sisältäviä muukalaispasseja tai pakolaisen matkustusasiakirjoja ei useimmissa pankeissa hyväksytä tilin avaamiseen. Muutenkin asiointikortin käyttöaika saattaisi jäädä hyvin lyhyeksi, koska sitä ei voitaisi myöntää ennen poliisin turvapaikkatutkintaa tai jopa Maahanmuuttoviraston turvapaikkapuhuttelua. Vastaanottorahan maksamista varten asiointikortti puolestaan tarvittaisiin pian maahan saapumisen jälkeen. Myös kortin kustannukset saattaisivat olla merkittävät suhteessa saatavaan hyötyyn. Jos seuraavassa jaksossa esiteltävällä vastaanottorahan maksamiseen tarkoitetulla kortilla voitaisiin ratkaista ainakin osa asiointitilanteista, ei myöskään olisi tarkoituksenmukaista luoda ja ylläpitää päällekkäisiä korttijärjestelmiä.

6.2 Maksukortti vastaanottorahan maksamiseksi

Maahanmuuttovirasto on työryhmästä erillisenä hankkeena selvittänyt mahdollisuutta ottaa käyttöön erityinen maksukortti (niin sanottu prepaid-kortti) vastaanottorahan maksamista varten, koska nykyiset järjestelyt eivät ole toimivia ja riittävän turvallisia. Maahanmuuttovirasto on selvittänyt toimialan kiinnostusta tarjota Ruotsin mallin mukaista ratkaisua. Vastaanottoraha voitaisiin ladata kortille, joka olisi reaaliaikaisesti maksutapahtuman yhteydessä varmentava niin sanottu on-line debit –kortti.

Työryhmä keskusteli alustavasti vastaanottorahakortin ominaisuuksista. Työryhmän näkemyksen mukaan korttia hallinnoisivat Maahanmuuttovirasto ja sen valvonnassa turvapaikanhakijoita majoittavat vastaanottokeskukset. Korttia kehitettäessä olisi työryhmän näkemyksen mukaan tarpeellista selvittää muun muassa asiakkaan tunteminen, kortin hallinnoinnin käytännön järjestelyt ja kortin yksilöinti. Kortin toimintakelpoisuutta olisi myös tarpeellista pohtia. Maantieteellinen toimintakelpoisuus voitaisiin rajoittaa vain Suomeen. Muita merkittäviä käyttörajoituksia korttiin ei viranomaisten toimesta voitane tehdä, koska turvapaikanhakija saa päättää etuuden käyttämisestä etuuden saatuaan.

Uudenlaiseen korttityyppiin liittyisi väistämättä väärinkäytösten riskejä, joita olisi tarpeen seurata huolellisesti. Muun muassa tästä syystä työryhmä katsoo, että korttia olisi tarkoituksenmukaista käyttää alkuvaiheessa ainoastaan turvapaikanhakijan vastaanotto- ja käyttörahan maksamiseen. Myöhemmin voitaisiin selvittää, voisiko kortille maksaa palkan, jos turvapaikanhakija käy töissä. Työssä käyvän turvapaikanhakijan palkanmaksun järjestäminen on ollut yksi merkittävä ongelma pankkitilin puuttuessa ainakin niissä työpaikoissa, joissa palkka maksetaan ainoastaan työntekijän pankkitilille. Turvapaikanhakijan työnteon tukemiseksi ja harmaan talouden torjunnankin näkökulmasta palkanmaksuun olisi hyvä löytää jokin ratkaisu.

Vastaanottorahan ja palkan maksamiseen tarkoitetulla prepaid-kortilla voitaisiin ratkaista osa turvapaikanhakijoiden asiointiongelmista, mutta jatkossa kortin

mahdollisen käyttöönoton jälkeen tulisi pohtia vielä, jääkö turvapaikanhakijoiden arkeen vielä tilanteita, joissa asiointikortti tai varsinainen pankkitili olisi tarpeen (esimerkiksi asiointi postissa tai muut rahansiirrot). Työryhmän näkemyksen mukaan turvapaikanhakijoiden asiointitarpeita ja ratkaisukeinoja niihin on kuitenkin tarpeen tarkastella kokonaisuutena siten, ettei luoda useita päällekkäisiä kortti- tai muita järjestelyjä.

6.3 Muita työryhmän selvittämiä vaihtoehtoja

Työryhmä pyrki pohtimaan erilaisia keinoja, joilla voitaisiin yrittää ratkaista turvapaikanhakijoiden asiointiin liittyviä ongelmia. Lähtöoletuksena näissä keinoissa oli, että turvapaikanhakijalla olisi käytössään asiointikortti. Keskustelussa nousi esille pankkipalvelujen antaminen rajoitettuina tai jonkinlaisen supistetun peruspalvelutuotteen luominen. Peruspankkipalveluja korvaavaa tuotetta ei kuitenkaan nähty mahdolliseksi luoda, koska peruspankkipalvelut ovat lähtökohtaisesti minimipalvelut, joilla pankkiasioinnissa voidaan toimia.

Työryhmä keskusteli myös rahanpesulain 12 §:n mukaisesta yksinkertaistetusta asiakkaan tuntemisvelvollisuudesta. Lainsäätäjä on rajoittanut yksinkertaistetun tuntemisen tilanteet laissa mainittuihin tilanteisiin (rahanpesulaki 12–16 §:t), ja uusien soveltamistilanteiden luominen vaatii valtioneuvoston asetuksen tasoista uutta sääntelyä. Niin sanottu kolmas rahanpesudirektiivi ja sen toimeenpanemisesta annettu komission direktiivi asettavat omalta osaltaan tarkat kriteerit vähäriskisten tilanteiden kansalliselle määrittelylle. Finanssivalvonnan näkemyksen mukaan turvapaikanhakijoiden yksinkertaistettu tunteminen ei ole edellä mainitun EU-sääntelyn tarkoittama tilanne.

7 Oleskeluluvan saaneiden ulkomaalaisten asiointiongelmien ratkaisuvaihtoehtojen arviointia

Työryhmä on myös selvittänyt ratkaisuvaihtoehtoja oleskeluluvan saaneiden ulkomaalaisten tilanteeseen, vaikka asettamispäätös ja hallitusohjelmakirjaus eivät tähän velvoittaneetkaan. Työryhmässä kävi selväksi, että turvapaikanhakijoiden asiointiongelmien ratkaiseminen, ainakin asiointikorttivaihtoehdon osalta, riippuu täysin siitä, saadaanko oleskeluluvan saaneiden asiointiongelmat ratkaistua ensin. Työryhmä katsoi lisäksi, että oleskeluluvan saaneiden asiointiongelmista on muodostumassa niin suuri yhteiskunnallinen ongelma, että myös siihen olisi
tarpeen löytää ratkaisu nopeasti.

7.1 Varmistamatonta henkilöllisyyttä koskevan merkinnän sisältävän matkustusasiakirjan hyväksyminen

Työryhmässä nähtiin alun perin tärkeänä selvittää, mahdollistaisiko rahanpesulain tulkinta ratkaisun löytämisen siihen, miten varmistamatonta henkilöllisyyttä koskevan merkinnän sisältävä matkustusasiakirja voitaisiin katsoa täyttävän rahanpesulain henkilön tunnistamista ja henkilöllisyyden todentamista koskevat säännökset. Rahanpesulaissa tai muualla lainsäädännössä ei ole määritelty, mitä asiakirjoja voidaan käyttää asiakkaan henkilöllisyyden luotettavaan todentamiseen.

Työryhmä on yhtenä ratkaisuvaihtoehtona pohtinut sitä, että oleskeluluvan saaneen henkilön varmistamatonta henkilöllisyyttä koskevan merkinnän sisältävä matkustusasiakirja hyväksyttäisiin henkilöllisyyden riittäväksi osoitukseksi esimerkiksi pankkiasioinnissa. Työryhmässä keskusteltiin siitä, voitaisiinko rahanpesulaista antaa lainsäätäjän eli sisäasiainministeriön tulkintaohje, jossa otettaisiin kantaa kyseisten matkustusasiakirjojen hyväksyttävyyteen henkilöllisyyttä osoittavina asiakirjoina. Tämä edesauttaisi sitä, ettei rahanpesulain edellyttämien hyväksyttävien asiakirjojen määrittely jäisi pelkästään yksityisen sektorin toimijoiden, lähinnä pankkien, varaan.

Tässä ratkaisumallissa on useita ongelmakohtia, muun muassa kysymykset siitä, voitaisiinko direktiiviin perustuvaa rahanpesulakia tulkita kansallisesti tämän suuntaisesti tai miten hyväksyminen toteutettaisiin luottolaitoksia sitovalla tavalla. Finanssisektorin näkemyksen mukaan rahanpesulain mukainen vastuu jäisi kuitenkin lopulta luottolaitoksille, matkustusasiakirjaan tehtävästä merkinnästä johtuen. Vaikka tällainen tulkintakannanotto laadittaisiin, voisi syntyä epävarmuutta sen kattavasta ja yhdenmukaisesta omaksumisesta esimerkiksi kaikkien luottolaitosten toimesta. Tässä

ratkaisumallissa ulkopuolelle jäisivät myös viranomaistoiminnassa (esimerkiksi maistraateissa) esiintyneet ongelmat, koska kannanotto koskisi ainoastaan rahanpesulain soveltamisalaan kuuluvia toimijoita.

Keskusteluissa nousi esille myös hyväksyttävien asiakirjojen luettelon lisäämisestä rahanpesulakiin tai sen nojalla annettavaan asetukseen. Vaihtoehtoa ei kuitenkaan pidetty toteuttamiskelpoisena, koska tällainen luettelo sisältäisi todennäköisesti vain passin ja henkilökortin, jotka ovat ainoita lainsäädännössä tunnistamisasiakirjoiksi luokiteltuja henkilöllisyyden osoittavia asiakirjoja. Tämä vaikeuttaisi tilannetta entisestään, koska ajokorttia käytetään nykyisin erittäin yleisesti tunnistamisasiakirjana erilaisissa asioimistilanteissa. Myös henkilöllisyyden osoittamista koskevan yleislain säätämistä käsiteltiin lyhyesti. Tämä olisi kuitenkin huomattavasti työryhmän toimeksiantoa laajempi kysymys, ja mahdollista lainsäädäntöhanketta varten tulisi ensin selvittää perusteellisesti myös aiheeseen liittyviä muita lainsäädäntötarpeita.

Yhtenä ratkaisuvaihtoehtona työryhmä pohti varmistamattomasta henkilöllisyydestä olevan merkinnän poistamista matkustusasiakirjoista. Tällä toimella asiointiongelmia saataisiin todennäköisesti ratkaistua. Työryhmässä katsottiin kuitenkin tärkeäksi, että matkustusasiakirjoissa, joita pääasiallisesti on tarkoitettu käytettäväksi Suomen ulkopuolella, säilytettäisiin merkintä muiden valtioiden informoimiseksi asiasta. Työryhmä totesi lisäksi, että merkinnän poistaminen matkustusasiakirjoista johtaisi samalla siihen, että ulkomaalaisen henkilökortti myönnettäisiin jatkossa kaikille matkustusasiakirjan haltijoille. Työryhmä piti parempana vaihtoehtona sitä, että vaikka ulkomaalaisen henkilökorttia alettaisiin myöntää kaikille oleskeluluvan saaneille, merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä säilyisi edelleen matkustusasiakirjoissa.

7.2 Ulkomaalaisen henkilökortin myöntäminen

Nykyisen lainsäädännön ja käytännön vallitessa on erittäin vaikea löytää ratkaisua maassa asuvien, oleskeluluvan saaneiden ulkomaalaisten asiointiongelmiin. Koska muukalaispassin tai pakolaisen matkustusasiakirjan, jossa on merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä, käytöstä henkilöllisyyttä osoittavana asiakirjana ei näyttäisi löytyvän ratkaisua ongelmaan, on välttämätöntä tarkastella muita vaihtoehtoisia ratkaisumalleja. Yhtenä tällaisena voisi olla Ruotsissa omaksutun ratkaisun seuraaminen.

Ruotsissa vastaavanlainen ongelma on ratkaistu mahdollistamalla kansallisen henkilökortin myöntäminen myös niille ulkomaalaisille, joille on myönnetty oleskelulupa maahan, mutta joiden henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan. Veroviranomaisen myöntämä henkilökortti perustuu näissä tapauksissa ainoastaan oleskelulupaviranomaisilta saatuun tietoon, mutta korttiin ei tule merkintää

varmistamattomasta henkilöllisyydestä. Henkilökortti mahdollistaa pankkitilin avaamisen ja muunkin asioinnin, joissa edellytetään henkilöllisyyden todentamista.

Suomessa ulkomaalaisen henkilökorttia ei voimassa olevan lainsäädännön nojalla voida myöntää työryhmän tarkastelun kohteena oleville oleskeluluvan saaneille, koska myöntäminen edellyttää henkilöllisyyden luotettavaa todentamista säännöstä suppeasti tulkiten.

Työryhmän näkemyksen mukaan Ruotsin järjestelmän omaksuminen Suomeen voi olla välttämätöntä, jos oleskeluluvan saaneiden ulkomaalaisten asiointiongelmia halutaan ratkaista. Muuta ratkaisuvaihtoehtoa ongelmaan ei näyttäisi olevan näköpiirissä. Ruotsin järjestelmässä on ilmeiset periaatteelliset puutteensa henkilöllisyysasiakirjojen myöntöprosessiin liittyen. Luopumalla nykyisestä, asiakirjoihin perustuvasta tunnistamisvelvoitteesta ulkomaalaisen henkilökortin lähtökohtainen luotettavuus saattaisi heiketä. Pitäisi kuitenkin olla selvää, että Suomeen luvallisesti muuttavien ulkomaalaisten tulee pystyä toimimaan yhteiskunnassa niin, että heillä on mahdollisuus saada kotikunta ja henkilötunnus sekä hoitaa taloudellisia asioitaan pankkien kautta. On myös hyvä tiedostaa, että ulkomaalaisrekisterissä olevat tiedot henkilökortin hakijasta kertovat suurimmassa osassa hyvinkin luotettavasti henkilön identiteetistä. Henkilöllisyyden jäädyttäminen heti ulkomaalaisen maahantulosta alkaen, biometriikan avulla, lisäksi vähentäisi mahdollisia väärinkäytön riskejä.

Tehtyään punnintaa näiden kahden intressin välillä työryhmä katsoo, että ulkomaalaisen henkilökortin myöntämisen edellytyksiä tulisi harkita laajennettavaksi, koska Suomeen ei saisi päästää muodostumaan maassa pysyvästi asuvaa henkilöjoukkoa, joka jäisi osin yhteiskunnan perustoimintojen ja palveluiden ulkopuolelle. Henkilökortin myöntäminen nykyistä laajemmalle henkilöpiirille edellyttäisi muutoksia ainakin henkilökorttilakiin. Yhtenä vaihtoehtona voisi olla, että luotettavaksi henkilöllisyyden todentamiseksi voitaisiin hyväksyä vaadittavan henkilöllisyysasiakirjan puuttuessa esimerkiksi viranomaisen tekemä vertailu ulkomaalaisrekisterin- ja oleskelulupakortin henkilötietoihin.

Jos henkilökortin myöntämisen edellytyksiä muutettaisiin, korttia hakevien määrä lisääntyisi jonkin verran nykyisestä. Tarkkaa arviota on vaikea tässä vaiheessa esittää. Vuonna 2011 myönnettiin noin 6 000 ulkomaalaisen henkilökorttia. Kielteisiä päätöksiä tehtiin ainoastaan alle 20. Osa ulkomaalaista ei ole välttämättä edes hakenut henkilökorttia, koska he ovat olleen tietoisia siitä, ettei varmistamatonta henkilöllisyyttä koskevan merkinnän sisältämää matkustusasiakirjaa hyväksytä luotettavaksi henkilöllisyyden osoitukseksi. Yhtenä suuntaviivana voidaan pitää varmistamatonta henkilöllisyyttä koskevan merkinnän sisältävien muukalaispasseja tai pakolaisen matkustusasiakirjojen määriä. Näitä matkustusasiakirjoja on viime vuosina myönnetty poliisin ja Maahanmuuttoviraston toimesta vajaa 3 000 kappaletta vuosittain. Määrä sisältää sekä hakijalle myönnettävän ensimmäisen asiakirjan että mahdolliset uudet asiakirjat.

7.3 Muita työryhmän selvittämiä ratkaisuvaihtoehtoja

Työryhmä keskusteli turvapaikanhakijoille pohditun maksukorttiratkaisun käyttökelpoisuudesta oleskeluluvan saaneille ulkomaalaisille. Oleskeluluvan saaneille henkilöille keskitetty korttiratkaisua ei olisi mahdollista eikä myöskään tarkoituksenmukaista luoda, koska oleskeluluvan saaneiden olisi päästävä normaalisti pankkipalveluiden piiriin. Oleskeluluvan saaneet saavat toimeentulotuen ja muita sosiaalietuuksia kuten Kelan etuuksia tai työttömyysturvaa useilta eri tahoilta ja eri rahoituslähteiden kautta, jolloin varojen siirtoa ei voitaisi hoitaa samalla tavalla keskitetysti kuin vastaanottorahan maksaminen. Muutenkin asiointitilanteet ja henkilöllisyyden osoittamisen tarpeet eri palveluissa ja viranomaisissa ovat moninaisemmat kuin turvapaikanhakijoilla.

8 Johtopäätökset ja toimenpidesuositukset

Työryhmän toimikauden alussa havaittiin, että myös oleskeluluvan saaneiden henkilöiden kohdalla pankkien ja tiettyjen viranomaisten tunnistamista ja todentamista koskevien käytäntöjen tarkentaminen oli synnyttänyt samoja laajoja ongelmia kuin turvapaikanhakijoilla. Maassa jo luvallisesti asuvat ulkomaalaiset, joiden matkustusasiakirjassa oli merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä, eivät aiempaa merkittävästi useammin saaneet avattua pankkitilejä ja osa maistraateista kieltäytyi merkitsemästä heitä väestötietojärjestelmään. Työryhmä havaitsi, että kyse oli merkittävästä, tietyn maahanmuuttajaryhmän kotoutumiseen liittyvästä yhteiskunnallisesta ongelmasta. Suomi sallii oleskeluluvan myöntäessään sellaistenkin ulkomaalaisten asumisen maassa, joiden henkilöllisyydestä ei ole täyttä varmuutta, mutta näiden henkilöiden normaali toimiminen yhteiskunnassa on viime vuosina hankaloitunut merkittävästi.

Työryhmä havaitsi lisäksi, että syntynyt tilanne oli kiinteästi yhteydessä turvapaikanhakijoiden asiointiongelmiin ja siihen asiointikorttiin liittyvään ratkaisumalliin, jolla turvapaikanhakijoiden raha-asiointiongelmat aiottiin ratkaista. Työryhmän näkemyksen mukaan turvapaikanhakijoiden asiointikortin mahdollinen käyttöönotto edellytti ratkaisun löytämistä myös oleskeluluvan jo saaneiden ulkomaalaisten asiointiongelmiin.

Oleskeluluvan saaneiden ulkomaalaisten ongelmat niin pankkiasioinnissa kuin muussakin asioinnissa (esimerkiksi maistraatit), jossa henkilöllisyys on todennettava, on yhteiskunnallisesti huomattavasti suurempi ongelma kuin turvapaikanhakijoiden vastaavat ongelmat. Turvapaikkaprosessi on kuitenkin suhteellisen lyhyt tilapäinen tilanne, mutta oleskeluluvan saaneet ulkomaalaiset pääosin jäävät pysyvästi asumaan Suomeen. Turvapaikanhakijoilla ei myöskään ole samanlaisia asiointitarpeita kuin oleskeluluvan saaneilla ulkomaalaisilla.

Työryhmässä nousi esille ongelmien ratkaisemista vaikeuttavina tekijöinä toisaalta tunnistamiseen ja henkilöllisyyden osoittamiseen liittyvän lainsäädännön hajanaisuus ja toisaalta eri toimijoiden (yksityiset ja viranomaiset) käytäntöjen vaihtelevuus. Eri ministeriöiden toimialoihin liittyvissä laeissa säädetään tunnistamisesta ja henkilöllisyyden todentamisesta hieman toisistaan poikkeavalla tavalla eikä sääntelyn valmisteluissa aina ole välttämättä otettu huomioon työryhmän tarkastelun kohteena olleita henkilöryhmiä tai suhdetta mahdolliseen muuhun asiaan liittyvään lainsäädäntöön.

8.1 Turvapaikanhakijoiden asiointiongelmien ratkaiseminen

Työryhmä kannattaa vastaanottorahan maksamiseksi suunniteltua maksukorttia koskevaa Maahanmuuttoviraston erillistä hanketta. Työryhmä katsoo, että identiteettiohjelmassa esitetyllä asiointikortilla ei voitaisi nykytilanteessa ratkaista turvapaikanhakijoiden raha-asiointiongelmia.

Työryhmän tekemän selvityksen mukaan asiointikortilla ei voitaisi nykytilanteessa ratkaista turvapaikanhakijoiden raha-asiointiongelmia. Asiointikortti, jossa olisi merkintä haltijansa varmistamattomasta henkilöllisyydestä, ei toimisi todentamisasiakirjana pankissa eikä sen avulla siis olisi mahdollista avata pankkitiliä. Työryhmä pitää selvänä, ettei asiointikorttia voitaisi myöntää ilman mainittua merkintää.

Maahanmuuttovirastossa on vireillä tästä selvityshankkeesta erillinen hanke turvapaikanhakijoille maksettavan vastaanottorahan hallinnoimisesta yhteistyössä jonkun korttipalveluita tuottavan luottolaitoksen kanssa. Tarkoituksena on, että Maahanmuuttovirasto maksaisi vastaanottorahan nykyisen käteisen rahan sijaan sähköisesti, turvapaikanhakijoille annettavalle maksukortille. Maksukortilla olisi mahdollista nostaa rahaa automaatista ja käyttää korttia maksuvälineenä.

Työryhmä katsoo, että maksukorttiratkaisu olisi toteutuessaan asiointikorttia toimivampi ja toteutuskelpoisempi ratkaisu turvapaikanhakijoiden raha-asiointiongelmiin, ja se ratkaisisi lähes kaikki ne ongelmat, joiden ratkaisemiseksi työryhmä asetettiin. Työryhmä kannattaa Maahanmuuttoviraston hanketta. Työryhmän näkemyksen mukaan selvitystyössä olisi tarpeen ottaa huomioon muun muassa mahdolliset lainsäädännön asettamat rajoitteet tai esteet ja korttijärjestelmän kustannukset. Tämän hetkisen tiedon perusteella hanke voisi olla toteutumiskelpoinen jo vuoden 2013 aikana. Työryhmän näkemyksen mukaan kortin käyttö tulisi rajoittaa Suomeen ja käyttöönoton alkuvaiheessa yksinomaan vastaanotto- ja käyttörahan maksamiseen. Mahdollisen kortin käytöstä saatujen kokemusten pohjalta voitaisiin myöhemmin selvittää ratkaisuvaihtoehtoja myös palkkatulojen maksamiseen.

8.2 Oleskeluluvalla Suomessa oleskelevien ulkomaalaisten asiointiongelmien ratkaiseminen

Työryhmä katsoo, että Suomessa tulisi harkita ulkomaalaisen henkilökortin myöntämistä myös ulkomaalaisrekisteriin merkittyjen henkilöllisyystietojen perusteella niille oleskeluluvan saaneille ulkomaalaisille, joilla ei ole esittää luotettavaa kansallista, henkilöllisyyden osoittavaa luotettavaa asiakirjaa.

Työryhmän näkemyksen mukaan henkilökortin myöntämisen edellytyksien muuttaminen voi olla välttämätöntä, jos oleskeluluvan saaneiden ulkomaalaisten asiointiongelmia halutaan ratkaista.

Ulkomaalaisen henkilökortin myöntämisedellytysten laajentamisella mahdollistettaisiin edellä mainitun henkilöryhmän pääsy pankkipalvelujen piiriin sekä voitaisiin mahdollisesti selkeyttää maistraattien käytäntöjä ulkomaalaisten rekisteröimisessä väestötietojärjestelmään.

Työryhmä suosittelee jatkotyössä pohdittavaksi, miten henkilöllisyys voitaisiin osoittaa riittävän luotettavalla tavalla henkilökortin myöntämiseksi ja minkälainen merkitys biometrisilla tunnisteilla ja oleskelulupakortilla olisi henkilökorttimenettelyssä. Lisäksi on välttämätöntä tarkastella ainakin henkilökorttimenettelyn suhdetta väestötietojärjestelmään ja vakituisen maassa asumisen käsitteeseen. Nykyinen henkilökorttilaki edellyttää, että ulkomaalainen katsotaan kotikuntalain mukaisesti Suomessa asuvaksi ja henkilökorttiin myös merkitään henkilötunnus. Henkilökorttia ei siis voida myöntää, jos ulkomaalaista ei ole kirjattu väestötietojärjestelmään. Ulkomaalaisen henkilökortin saajatahojen piirin laajentaminen edellyttää työryhmän näkemyksen mukaan myös perusteellista arviota mahdollisista riskeistä ja selvitystä Ruotsissa omaksutun käytännön toimivuudesta.

Liite 1: Poliisihallituksen eriävä mielipide

POLIISIHALLITUKSEN ERIÄVÄ MIELIPIDE ASIOINTIKORTIN KÄYTTÖÖNOTTOA SELVITTÄVÄN TYÖRYHMÄN LOPPURAPORTTIIN: HENKILÖKORTIN MYÖNTÄMINEN ULKOMAALAISELLE, JONKA HENKILÖLLISYYTTÄ EI OLE VOITU VARMISTAA

Ulkomaalaisen asiointikortin käyttöönottoa selvittävä työryhmä on loppuraportissaan ehdottanut, että henkilökorttilaissa vahvistettuja henkilökortin myöntämisedellytyksiä muutetaan siten, että henkilökortti voitaisiin myöntää myös sellaiselle henkilölle, jonka henkilöllisyyttä ei ole voitu varmistaa. Ehdotuksen taustalla on, että myös näille henkilöille voitaisiin luoda viranomaisen myöntämä henkilöllisyyttä osoittava asiakirja, jota pidettäisiin luotettavana selvityksenä haltijansa henkilöllisyydestä, kun hän asioi muissa viranomaisissa tai yksityisen toimijan kanssa. Voimassa olevan lain mukaan henkilökortti voidaan myöntää Suomessa kotikuntalain mukaisesti vakinaisesti asuvalle ulkomaalaiselle, joka on merkitty Väestötietojärjestelmään ja joka on voitu luotettavasti tunnistaa.

Poliisihallitus esittää eriävän mielipiteen ulkomaalaisen asiointikortin käyttöönottoa selvittäneen työryhmän loppuraporttiin. Poliisihallituksen kannan mukaan henkilökorttilain säännöksiä ei tule muuttaa siten, että henkilökortti voitaisiin myöntää ilman luotettavaa tunnistamista.

Nykyinen ulkomaalaiselle myönnettävä henkilökortti on luotettava selvitys haltijansa henkilöllisyydestä. Ulkomaalaiselle ja Suomen kansalaiselle myönnettävillä henkilökorteilla ei ole tässä suhteessa eroa, vaan molempien katsotaan osoittavan haltijansa henkilöllisyyden luotettavasti. On tärkeää, että kaikilla Suomessa vakinaisesti oleskelevilla ulkomaalaisilla on mahdollista saada viranomaisen myöntämä tunnistamisasiakirja, jonka avulla pystyy asioimaan tarvittavissa yhteyksissä. Poliisihallituksen käsityksen mukaan ehdotukseen muuttaa henkilökortin myöntämisedellytyksiä liittyy kuitenkin riskejä. Voidaan pitää todennäköisenä, että muuttamalla henkilökortin myöntämisedellytyksiä ehdotetulla tavalla, vähennetään tosiasiallisesti ulkomaalaisen henkilökortin käyttömahdollisuuksia. Riskinä on, että ulkomaalaisen henkilökortin asema kokonaisuudessaan heikkenisi myöntämisperusteidensa takia. Näin ollen on mahdollista, että asiointitilanteissa ulkomaalaisen henkilökortin esittävä olisi jatkossa huonommassa asemassa, kuin Suomen kansalaiselle myönnettävän henkilökortin esittävä henkilö. Näin huononnettaisiin myös nykyisten kortinhaltijoiden asemaa.

Epäselvyyttä aiheuttaisi myös se, että samalla henkilöllä voisi jatkossa olla kaksi Suomen viranomaisen myöntämää asiakirjaa, joissa on erilaiset kannanotot haltijan henkilöllisyydestä. Olisi mahdollista, että henkilöllä olisi muukalaispassi tai pakolaisen matkustusasiakirja, jossa on merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä sekä

ulkomaalaiselle myönnettävä henkilökortti, joka hyväksyttäisiin luotettavana selvityksenä haltijansa henkilöllisyydestä.

Lisäksi on epäselvää, tulisiko kortin myöntämisedellytysten muuttaminen todellisuudesta auttamaan sellaisten ihmisten asemaa, joiden henkilöllisyyttä ei ole voitu varmistaa. Tämän hetkisen tiedon perusteella ei voida esittää varmaa tietoa siitä, täyttäisikö tällainen kortti muun muassa luottolaitoksia velvoittavan rahanpesulain mukaiset vaatimukset henkilön tunnistamisesta.

Mikäli ulkomaalaiselle myönnettävän henkilökortin myöntämisedellytyksiä muutettaisiin, edellyttäisi se Poliisihallituksen käsityksen mukaan, että ulkomaalaisen henkilökortti tulisi erottaa henkilökorttilaista ja siirtää ulkomaalaislakiin tai muuhun sopivampaan yhteyteen.

Joka tapauksessa myöntämisedellytysten muuttaminen eriyttäisi ulkomaalaisen henkilökortin Suomen kansalaiselle myönnettävästä henkilökortista ja lisäisi näin eriarvoisuutta entisestään. Näin lyhyen selvityksen perusteella on myös täysin mahdotonta arvioida muutoksen kokonaisvaikutuksia. Ehdotus ei ollut ajankohtainen työryhmän alkuvaiheessa, jolloin kuultiin useita asiantuntijoita. Tästä kysymyksestä ei ole siis keskusteltu myöskään työryhmän kuultavana olleiden asiantuntijoiden kanssa.

Poliisihallituksen käsityksen mukaan varmistamattomaan henkilöllisyyteen liittyvät epäkohdat tulisi pyrkiä ratkaisemaan, mutta henkilökortin myöntämisedellytysten muuttaminen ei ratkaise ongelmaa. Poliisihallitus kannattaa edelleen identiteettihankkeen loppuraportissakin mainittua henkilöllisyyden muodostumista koskevan lainsäädännön luomista, jossa yhteydessä myös tämä ongelma tulisi pyrkiä ratkaisemaan.

Poliisiylijohtaja Mikko Paatero

Lupahallintojohtaja Anne Aaltonen