



Maahanmuuttoviraston asiantuntijalausunto asiassa U 60/2020 vp

Turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyden selvittäminen

Turvapaikanhakijan henkilöllisyyden selvittäminen turvapaikkamenettelyssä perustuu ensisijaisesti tietoihin, joita hakija itse ilmoittaa viranomaisille sekä muuhun hakijan toimittamaan asiakirjaselvitykseen. Osa turvapaikanhakijoista esittää henkilöllisyydestään luotettavaa asiakirjanäyttöä, jolloin henkilöllisyyden selvittäminen asiakirjanäytön pohjalta on usein suoraviivaista. Kuitenkin merkittävä osa turvapaikanhakijoista joko ei esitä henkilöllisyydestään asiakirjanäyttöä, tai esitetty näyttö on laadultaan epäluotettavaa tai puutteellista henkilöllisyyden toteamiseksi. Viime vuosina noin 40 %:ssa tapauksista turvapaikanhakijan henkilöllisyys on jäänyt varmistamattomaksi.

Silloin, kun hakija ei esitä luotettavaa asiakirjanäyttöä henkilöllisyydestään, voidaan hänen suullisesti ilmoittamaansa henkilöllisyyttä tutkia tapauksesta riippuen esimerkiksi oikeuslääketieteellisen ikätutkimuksen avulla (UlkL 6 a §), kielianalyysin teettämisellä tai tarkastelemalla, löytyykö hakijaa koskevia tietoja julkisista internet-lähteistä. Nämä keinot eivät kuitenkaan monissa tapauksissa tuota tarkkaa tietoa hakijan henkilöllisyydestä, vaan toimivat lähinnä suuntaa antavana osoituksena hakijan kertomien tietojen luotettavuudesta.

Hakijoiden sormenjälkiä verrataan myös EU:n viisumijärjestelmään (VIS) ja turvapaikkahakemuksia koskevaan Eurodac-järjestelmään. Jos turvapaikanhakija on ennen Suomeen tuloa hakenut Schengen-viisumia tai hakenut turvapaikkaa toisesta EU-valtiosta, voidaan kyseisissä aiemmissa hakemuksissa hakijan antamia tietoja hyödyntää henkilöllisyyden selvittämisessä. Jos turvapaikanhakija ei ole hakenut viisumia tai turvapaikkaa toisessa EU-valtiossa, ei rekisterihauilla lähtökohtaisesti saada näyttöä henkilöllisyydestä.

Suuntaa antavia tilastoja henkilöllisyyden selvittämisestä

Turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyden selvittämisen onnistumisesta ei ole olemassa yksiselitteistä mittaria tai tarkkoja tilastoja. Suuntaa antavia tietoja asiasta voidaan kuitenkin saada tarkastelemalla Maahanmuuttoviraston tekemää "henkilöllisyys varmistamatta"-merkintää ulkomaalaisasioiden käsittelyjärjestelmä UMA:ssa. Maahanmuuttovirasto katsoo turvapaikanhakijan henkilöllisyyden varmistetuksi, jos hakija on esittänyt kotimaansa viranomaisten myöntämiä valokuvan sisältäviä asiakirjoja, joista ilmenee hakijan nimi, syntymäaika ja -paikka sekä kansalaisuus. Jos hakija ei ole esittänyt sellaisia asiakirjoja, joista kaikki edellä mainitut tiedot ilmenevät, tehdään UMA-järjestelmään "henkilöllisyys varmistamatta"-merkintä.

Alla on kuvattu viime vuosien prosenttiosuudet sellaisten turvapaikanhakijoiden kohdalla, joilla on "henkilöllisyys varmistamatta"-merkintä.¹ Luku sisältää vain ensimmäiset turvapaikkahakemukset. Mukaan ei ole laskettu uusintahakemuksia, jotta sama hakija ei tilastoituisi useaan kertaan.²

Hakemuksen vireilletulovuosi	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Henkilöllisyys varmistamatta	50 %	40 %	45 %	32 %	31 %	41 %

EU-tason tilastot

EU-maissa ei ole yhteneväistä kriteeristöä sille, mikä määritellään "varmistetuksi" tai "selvitetyksi" henkilöllisyydeksi. Näin ollen täysin vertailukelpoista tietoa toisten EU-maiden henkilöllisyyden selvittämisen onnistumisesta ei ole saatavilla.

Euroopan muuttoliikeverkosto EMN julkaisi vuonna 2017 tutkimuksen kolmansien maiden kansalaisten henkilöllisyysasioista. Tutkimuksen liitteenä olevan tilastotaulukon mukaan henkilöllisyydestä ei ollut luotettavaa asiakirjanäyttöä (*was not documented*) seuraavassa määrässä turvapaikkahakemuksia:³

	2012	2013	2014	2015	2016
Suomi	74 %	71 %	69 %	81 %	48%
Liettua	34 %	31 %	41 %	37 %	65 %
Latvia	22 %	15 %	12 %	32 %	33 %
Norja	92 %	91 %	87 %	84 %	75 %
Ruotsi	90 %	91 %	82 %	81 %	83 %
Slovakia	-	-	-	100 %	-

¹ Tilaston osalta on huomioitava, että pelkkä henkilöllisyyden varmistamista koskeva merkintä ei anna täydellistä kuvaa siitä, kuinka todennäköisesti hakijan henkilöllisyys on viranomaisten tiedossa. On esimerkiksi mahdollista, että hakijan henkilöllisyydestä on esitetty näyttöä, mutta hakijalle tehdään merkintä henkilöllisyyden varmistamattomuudesta, koska yksittäinen tieto, kuten tarkka syntymäpäivä, puuttuu hakijan esittämistä asiakirjoista. Tällöin henkilöllisyys voi tilastoitua varmistamattomaksi, vaikka hakijan nimi ja kansalaisuus olisi luotettavalla asiakirjanäytöllä osoitettu. Toisaalta taas varmistettukaan henkilöllisyys ei välttämättä ole aukottomasti selvitetty, koska useiden valtioiden asiakirjojen myöntämisprosesseissa voi olla puutteita. Esimerkiksi joissain valtioissa henkilöllisyysasiakirjojen sisältämät henkilötiedot eivät perustu väestökirjanpitoon, vaan henkilötiedot voidaan merkitä asiakirjaan hakijan ja sitä tukevan henkilötodistajan perusteella. Tällöin henkilöllisyys voi tilastoitua varmistetuksi, vaikka käytännössä se perustuisi hakijan itse kotimaansa viranomaisille suullisesti ilmoittamaan sekä henkilötodistajan vahvistukseen.

² Varmistamismerkintä koskee henkilöllisyysmerkinnän nykytilaa, ei hakemuksen aikana ollutta tilaa.

³ Eroja selittävät muun ohella lainsäädännölliset eroavaisuudet valtioiden välillä sekä esimerkiksi se, mistä alkuperämaista valtiossa oleskelevat kansainvälistä suojelua hakevat henkilöt ovat kotoisin.

Kehittämistoimenpiteistä

Maahanmuuttovirasto ja Poliisiammattikorkeakoulu toteuttivat vuosina 2018-2020 MISEC-hankkeen, jossa selvitettiin viranomaisten selvittämiskeinojen, tiedonvaihdon ja viranomaisyhteistyön kehittämistä. Hankkeen loppuraportissa on esitetty harkittavaksi suosituksia keinoiksi, joilla henkilöllisyyden selvittämistä voitaisiin parantaa. Maahanmuuttovirasto pyrkii kuluvan vuoden aikana arvioimaan ja mahdollisuuksien mukaan toteuttamaan sellaisia toimenpiteitä, jotka virasto voi resurssiensa puitteissa toteuttaa itsenäisesti ilman lainsäädännöllisiä tai rakenteellisia muutoksia. Seulonta-asetusehdotus toteuttaisi joitain hankkeessa ehdotetuista muutoksista henkilöllisyyden selvittämisen parantamiseksi.

Johtava asiantuntija

Juuso Hyvärinen

Asiantuntija

Marika Tammilahti