

SYRJINTÄLAUTAKUNTA

Syrjintä, etninen alkuperä, syrjintäolettama, välillinen syrjintä, pankkipalvelu, uhkasakko

Diaarinumero: 2014/746

Antopäivä: 17.6.2014

Vähemmistövaltuutettu pyysi Syrjintälautakuntaa tutkimaan oliko A:ta syrjitty pankkipalveluissa ja asettamaan uhkasakon S-Pankki Oy:lle, koska pankki ei ollut hyväksynyt A:n virolaista passia henkilöllisyyden osoittamiseksi.

Hakijan esittämän selvityksen mukaan A:lle ei ollut myönnetty verkkopankkitunnuksia, koska pankki ei ollut hyväksynyt hänen virolaista passiaan tunnistamisasiakirjaksi. Tällä perusteella syrjintälautakunta katsoi, että syrjintäolettama oli syntynyt.

Syrjintälautakunta totesi, ettei lainsäädännöstä tai muista virallisohjeista ollut aiheutunut estettä hakijan virolaisen passin hyväksymiselle henkilöllisyyden osoittavana henkilöllisyysasiakirjana.

Pankki ei ollut esittänyt, että sillä olisi ollut aihetta epäillä hakijan esittämän henkilöllisyysasiakirjan aitoutta.

Pankin menettely oli perustunut ohjeeseen, joka merkitsi etniseen alkuperään perustuvaa erottelua.

Pankin perustelu ulkomailta tulevien henkilöiden lähtökohtaisesta korkeamman rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskistä, joka oikeuttaisi vaatimaan EU/ETA-valtion kansalaiselta suomalaisen henkilötunnistusasiakirjan, oli lakiin perustumaton ja syrjivä.

Pankin tunnistusperiaatteissa oli ollut yleisenä lähtökohtana, että se oli hyväksynyt pankkitunnusten saamiseksi vain Suomen viranomaisen myöntämän passin tai henkilökortin.

Syrjintälautakunta katsoi pankin menettelyn olleen välillistä syrjintää.

Syrjintälautakunta katsoi pankin yleisten tunnistamisohjeiden olleen edelleen sillä tavoin tulkinnanvaraiset, että ne voivat johtaa välittömään tai välilliseen syrjintään.

Syrjintälautakunta asetti kieltopäätöksensä tehosteeksi 5 000 euron suuruisen uhkasakon.

(Ei lainvoimainen)

Hakijan vaatimukset

Vähemmistövaltuutettu pyysi syrjintälautakuntaa tutkimaan, oliko S-Pankki Oy toiminut yhdenvertaisuuslain sisältämän syrjintäkiellon vastaisesti vaatiessaan A:lta suomalaisen viranomaisen myöntämää tunnistusasiakirjaa, ja jos näin on, kieltämään sakon uhalla pankkia jatkamasta ja uusimasta EU- ja ETA –alueen kansalaisiin kohdistuvaa syrjivää menettelyä. Vähemmistövaltuutettu pyysi tutkimaan, onko pankin menettely ollut yhdenvertaisuuslain mukaista välitöntä tai välillistä syrjintää henkilön etnisen alkuperän perusteella.

Hakijan perustelut

A on Viron kansalainen, joka asuu ja työskentelee Kotkassa. A on pankin asiakas, joka oli hakenut pankilta verkkopankkitunnuksia ja esittänyt henkilöllisyystodistuksena Viron passin. Pankki oli kieltäytynyt antamasta A:lle verkkopankkitunnuksia, koska pankin tulkinnan mukaan toisen EU/ETA –jäsenmaan myöntämä voimassa oleva passi ei ole riittävä tunnistusasiakirja. Lainsäädäntöön tai asiaa koskeviin virallisohejeisiin ei sisälly sellaista säännöstä, joka antaisi pankille mahdollisuuden lähtökohtaisesti olla hyväksymättä Viron valtion myöntämää voimassa olevaa passia tunnistusasiakirjana sen suorittaessa tunnistuslain mukaista tunnistusvälineen hakijan ensitunnistamista.

Pankki kertoi muuttaneensa ohjeistustaan hyväksyttävistä tunnistamisasiakirjoista siten, että jatkossa tunnistusasiakirjaksi hyväksytään myös EU/ETA-alueen passi sekä EU/ETA-alueen viranomaisen myöntämä henkilökortti. Vähemmistövaltuutettu katsoo, että EU/ETA-alueen viranomaisen myöntämä voimassa oleva passi ja henkilökortti olisi jo ennen pankin ilmoittamaa ohjeistuksen muutosajankohtaa 1.5.2014 pitänyt hyväksyä tunnistusasiakirjoiksi.

Pankin uudistetuissa tunnistusperiaatteissa oli edelleen kohta, jonka mukaan pankki voi edellyttää ETA –alueen, Sveitsin ja San Marinon kansalaisilta myös muita henkilöllisyyden vahvistavia asiakirjoja. Pankin tunnistusperiaatteet EU/ETA – kansalaisten osalta ovat edelleen epäselvät ja tulkinnanvaraiset. Kyseinen periaate oli ongelmallinen yhdenvertaisuuden kannalta. Pankki ei edellytä Suomen viranomaisen myöntämän passin tai henkilökortin esittävältä henkilöltä muita henkilöllisyyden vahvistavia asiakirjoja. Pankki ei ollut esittänyt, mihin kyseinen periaate perustuu, mitä se käytännössä tarkoittaa tai kenellä on toimivalta päättää asiasta. Tunnistuslain 17 § sekä siihen perustuva Finanssivalvonnan standardin kohta 64 eivät mahdollista sitä, että pankki voisi harkintansa mukaan edellyttää tunnistusvälineen hakijan esittämään ETA –alueen, Sveitsin tai San Marinon viranomaisen myöntämän passin tai henkilökortin lisäksi myös jonkin muun henkilöllisyyden vahvistavan asiakirjan.

Vastaajan vastaus

Pankki kiistää syrjineensä A:ta verkkopankkitunnusten myöntämisessä.

Vastaajan perustelut

Tapaukseen sovellettu toimintamalli oli ollut pankin sisäisen ohjeistuksen mukainen. Sisäiset ohjeet ja toimintamallit oli toimitettu Finanssivalvonnalle tiedoksi ja laadittu vastaamaan Finanssivalvonnan ohjeistuksia ja muuta pankkia velvoittavaa sääntelyä. Pankki oli esittänyt tunnistusperiaatteensa Viestintävirastolle ilmoittautuessaan vahvan sähköisen tunnistuksen palveluntarjoajaksi. Pankin asiakkaan tunnistamisperiaatteet perustuvat erityisesti luottolaitoslakiin, lakiin vahvasta sähköisestä tunnistamisesta, Finanssivalvonnan standardiin 2.4 asiakkaan tuntemisesta sekä Finanssivalvonnan määräykseen Finanssipalvelujen tarjoamisessa noudatettavista menettelytavoista. Pankin omien tunnistamisperiaatteiden mukaan pankki oli voinut edellyttää EU/ETA-alueen kansalaisilta myös muita henkilöllisyyden vahvistavia asiakirjoja kuin passia tai matkustusasiakirjaksi hyväksyttävää henkilökorttia.

Pankin asiakkaan tunnistamisperiaatteet perustuivat osittain myös rahanpesulaista johtuvaan pankin riskiperusteiseen arvioon, jonka mukaan pankin toiminnan luonne ja laajuus huomioiden

Suomen ulkopuolelta tuleviin henkilöihin sovelletaan korkeampaa rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskiä. Korkeamman riskin hallitsemiseksi pankki oli voinut edellyttää pankkitunnusten myöntämiseksi asiakkailtaan suomalaisen viranomaisen myöntämiä asiakkaan tunnistamisasiakirjoja. Kyseessä ei siten ole ollut asiakkaan kansalaisuuteen tai taustaan perustuvasta syrjinnästä, vaan asiakasriskiin perustuvasta riskienhallintakeinosta. Asianmukaiset tunnistusasiakirjat esittävälle ja suomessa laillisesti oleskelevälle henkilölle pankki myöntää pankkitunnukset vastaavin perustein kuin Suomen kansalaisille. Koska pankkitunnuksille on tunnistuslaissa annettu pelkkää verkkopankin käyttöä laajempi merkitys, pankki katsoo, että kyse ei ole ollut sellaisesta luottolaitoslain 134 §:n mukaisesta peruspankkipalvelusta, jonka pankki olisi ollut velvoitettu myöntämään asiakkaalle.

Tässä tapauksessa pankkitunnusten myöntämättä jättäminen oli perustunut siihen, että asiakkaalla ei ole ollut esittää suomalaista henkilötunnistusasiakirjaa. Pankki katsoo toimintansa vastanneen voimassa olevaa lainsäädäntöä ja olleen kohtuullista.

Pankin voimassa oleva ohjeistus hyväksyttävistä tunnistusasiakirjoista pankkitunnuksia myönnettäessä muutettiin 1.5.2014 alkaen siten, että jatkossa tunnistusasiakirjaksi hyväksytään myös EU- tai ETA-alueen passi sekä EU- tai ETA-alueen viranomaisen myöntämä henkilökortti. A:lla on pankin nykyisen ohjeistuksen mukaan oikeus saada pankkitunnukset, mikäli hän tunnistautuu esittämällä Viron viranomaisen myöntämän passin tai henkilökortin. A oli 16.5.2014 tehnyt pankin kanssa pankkitunnussopimuksen.

Pankki katsoo, että myös pankin vanhat tunnistamisohjeet olivat vastanneet voimassa olevaa lainsäädäntöä, eikä kyseessä ole ollut asiakkaan tai asiakasryhmän syrjintä. Vakuus- ja rahoitusneuvonta FINE ja Viestintävirasto olivat hyväksyneet pankin toiminnan pankkitunnusten myöntämisessä. Pankki katsoo, että myös Syrjintälautakunnan tulisi hyväksyä tunnistuslakia koskeissa asioissa valvovana viranomaisena toimivan Viestintäviraston asiassa ottama kanta.

Esittelijän esitys

1. Syrjintälautakunta katsoo hakemuksessa olevan kyse hakijan etniseen alkuperään liittyvästä asiasta, joka kuuluu syrjintälautakunnan toimivaltaan.
2. Syrjintälautakunta kieltää S-Pankki Oy:tä jatkamasta tai uusimasta A:han tai kehenkään muuhun kohdistuvaa yhdenvertaisuuslain 6 §:n vastaista menettelyä.
3. Syrjintälautakunta asettaa kieltopäätöksen tehosteeksi 5000 euron uhkasakon. S-Pankki Oy:n on noudatettava kieltopäätöstä 1.9.2014 mennessä.

Kysymyksenasettelu

Asiassa on kysymys siitä, onko hakija tullut epäsuotuisammin kohdeksi etnisen alkuperänsä vuoksi kuin muut pankkipalveluiden saamisessa, kun hänen virolaista passiaan ja suomalaista KELA-korttiaan ei ole hyväksytty pankissa hänen tunnistamiseksi hänen pyrkiessään saamaan tiliinsä internet –pankin käyttötunnukset.

Perustelut

Syrjintälautakunnan toimivalta

Syrjintälautakunta tutkii asian toimivaltansa puitteissa etniseen taustaan liittyvänä syrjintänä, eikä syrjintälautakunnan päätöksessä näin ollen käsitellä asiaa mahdollisena Euroopan unionin kansalaisen syrjintänä.

Suomen perustuslain (731/1991) 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Yhdenvertaisuuslain (21/2004) 11 §:n 2 momentin ja 13 §:n 1 momentin mukaan syrjintälautakunnan tehtäviin kuuluu etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän kiellon valvominen muutoin kuin työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa.

Syrjintälautakunta voi yhdenvertaisuuslain 13 §:n 3 momentin mukaan antaa etnistä syrjintää koskevan kieltopäätöksen ja asettaa uhkasakon kiellon tehosteeksi, ja tuomita sakon maksettavaksi siten kuin uhkasakkolaissa (1113/1990) säädetään.

Yhdenvertaisuuslakia sovelletaan sen 2 §:n 4 momentin mukaan yleisesti saatavilla olevien irtaimen tai kiinteän omaisuuden taikka palvelujen tarjoamiseen yleisölle.

Yhdenvertaisuuslailla pannaan täytäntöön Euroopan unionin direktiivit rodusta tai etnisestä alkuperästä riippumattoman yhdenvertaisen kohtelun periaatteen täytäntöönpanosta (2000/43EY) ja yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista (2000/78/EY).

Etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän käsitettä tulkittaessa on otettava huomioon paitsi yhdenvertaisuuslaki myös Suomen perustuslaki, ja Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä Euroopan unionin oikeus (HE 44/2003).

Euroopan ihmisoikeustuomioistuimien on arvioinut etnisen alkuperän käsitettä siten, että se muodostaa laajan kokonaisuuden, joka perustuu sosiaalisen ryhmän erityispiirteisiin, joihin kuuluvat kansallisuus, heimotausta, uskonnollinen vakaumus, kieli, tai alkuperään ja kulttuuriperinteeseen liittyvät tavat ja perinteet. Syrjintä niin tosiasiallisen kuin oletetun etnisen alkuperän perusteella on kielletty (EIT 13.12.2005, *Timishev v. Venäjä*, asiat 55762/00 ja 55974/00, kpl. 55 ja 56).

Hakemus koskee etniseltä taustaltaan virolaisen henkilön pankkipalveluiden saamiseen Suomessa liittyvää asiaa. Näin ollen hakemuksessa on kyse hakijan etniseen alkuperään liittyvästä asiasta, joka kuuluu syrjintälautakunnan toimivaltaan.

Viestintävirasto valvoo tunnistuslain 42 §:n 2 momentin mukaan tunnistuslain noudattamista. Tunnistuslaissa ei ole säädöksiä yhdenvertaisuudesta tai viittauksia yhdenvertaisuuslakiin. Näin ollen Syrjintälautakunnalla on yhdenvertaisuuslain noudattamista valvovana viranomaisena toimivalta tutkia pankkipalveluita koskeva asia, kun kyseessä on yhdenvertaisuuslain noudattaminen pankin palveluiden tarjonnassa kuten pankkitunnusten myöntämisessä.

Syrjinnän kieltö

Välitön syrjintä

Yhdenvertaisuuslain 6 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen tai muun syyn perusteella.

Välittömällä syrjinnällä tarkoitetaan sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Välittömästä syrjinnästä on kysymys silloinkin, kun tekijä ei ole mieltänyt toimineensa syrjivästi 1 momentissa tarkoitetulla kielletyllä perusteella, jos menettelyä on objektiivisesti arvioiden pidettävä syrjintänä (HE 44/2003 vp, s. 42).

Direktiivien mukaan välitön syrjintä direktiiveissä säädetyillä perusteilla ei ole milloinkaan sallittua (TyVM 7/2003 vp – HE 44/2003 vp, s. 7).

Syrjintä ei sinänsä edellytä tahallisuutta tai tuottamuksellisuutta (HE 44/2003 vp, s. 44). Syrjinnän kiellon rikkominen edellyttäisi kuitenkin sitä, että eri asemaan asettaminen on tapahtunut tietoisien päätösten tai toimenpiteiden johdosta, olipa kyseessä aktiivinen toimi tai laiminlyöntiin perustuva ratkaisu (HE 44/2003 vp, s. 49).

Välillinen syrjintä

Yhdenvertaisuuslain 6 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan välillisenä syrjintänä pidetään sitä, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden, paitsi jos säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Välillisestä syrjinnästä on kysymys silloin, kun henkilö toimiessaan hänen noudatettavakseen annettujen, näennäisesti puolueettomien säännösten ja määräysten mukaisesti, aiheuttaa tällä toimenpiteellään syrjivään lopputulokseen johtavat vaikutukset toiselle henkilölle. Henkilön saattaminen muihin henkilöihin nähden epäedulliseen asemaan pykälän 2 momentin 2 kohdassa tarkoitetulla perusteella ei kuitenkaan kaikissa tilanteissa olisi kiellettyä välillistä syrjintää (HE 44/2003 vp, s. 42).

Syrjinnästä ei olisi kysymys, kun käyttäytymisen perusteena olevalla säännöksellä, määräyksellä tai käytännöllä on oikeutettu tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia (HE 44/2003 vp, s. 42).

Välillisestä syrjinnästä ei olisi kysymys silloin, kun sinänsä jonkun henkilön epäedulliseen asemaan johtaneen toiminnan perusteena on velvoittavan lain säännöksen noudattaminen edellyttäen, että laissa säädetyt velvoitteita ei olisi voitu toteuttaa yhdenvertaisen kohtelun turvaavin muin toimenpitein (HE 44/2003 vp, s. 42).

Henkilön eri asemaan asettamista ei sen sijaan voitaisi perustaa sellaiseen ei sitovaan perusteeseen tai käytäntöön, jonka oikeutusta ei voida perustaa yhdenvertaisen kohtelun kannalta hyväksyttävällä tavalla (HE 44/2003 vp, s. 42).

Syrjintää koskevat kansainvälisten ihmisoikeussopimusten määräykset ja Euroopan unionin oikeusnormisto

Etniseen alkuperään perustuvan syrjinnän käsitettä tulkittaessa on otettava huomioon paitsi yhdenvertaisuuslaki myös Suomen perustuslaki, ja Suomea velvoittavat kansainväliset ihmisoikeussopimukset sekä Euroopan unionin oikeus (HE 44/2003 vp).

YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) 1 artiklan 1. kohdan mukaan sopimuksessa rotusyrjinnällä tarkoitetaan kaikkea rotuun, ihonväriin, syntyperään tai kansalliseen tai etniseen alkuperään perustuvaa erottelua, poissulkemista tai etuoikeutta, jonka tarkoituksena tai seurauksena on ihmisoikeuksien ja perusvapauksien tasapuolisen tunnustamisen, nauttimisen tai harjoittamisen mitätöiminen tai rajoittaminen poliittisella, taloudellisella, sosiaalisella, sivistyksellisellä tai jollakin muulla julkisen elämän alalla.

YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen täytäntöönpanoa valvova YK:n rotusyrjintäkomitea on yksilövalituksen johdosta 6.4.1999 antamassaan ratkaisussa (asia No. 10/1997) katsonut, ettei ulkomaan kansalaisuus yksin voi olla asianmukainen peruste pankin arvioidessa henkilön luottokelpoisuutta. Henkilön pysyvä oleskelupaikkakunta, työpaikka, omaisuus ja perhesiteet ovat tässä arvioinnissa asianmukaisempia perusteita.

Yhdenvertaisuuslain esitöiden (HE 44/2003 vp, s.32) mukaan lain tulkinta on sidottu sillä toimeenpantaviin Euroopan unionin direktiiveihin niin, että lain säännöksiä on tulkittava direktiiveissä tarkoitettulla tavalla, vaikka säännösten sanamuodot eivät kansallisen oikeusjärjestyksen muotoon kirjoitettuna kaikin osin täysin vastaisikaan direktiivien sanamuotoja. Lain säännösten tulkinnat seuraavat Euroopan unionin tuomioistuimen mainittujen direktiivien säännöksistä antamia tulkintaratkaisuja.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 14 artiklassa kielletään syrjintä sukupuoleen, rotuun, ihonväriin, kieleen, uskontoon, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen alkuperään, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 14 artiklaan liittyvässä 12. lisäpöytäkirjassa (SopS 8–9/2005) kielletään syrjintä niin, että laissa tunnustetuista oikeuksista nauttiminen turvataan ilman minkäänlaista 14 artiklassa mainittuihin seikkoihin perustuvaa syrjintää.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirjaa koskevan Euroopan neuvoston selitysmuistion 22 kohdassa todetaan 12. lisäpöytäkirjan liittyvän syrjintään, joka koskee yksittäiselle henkilölle kansallisen lainsäädännön nojalla nimenomaisesti myönnetyn oikeuden nauttimista. Se liittyy myös sellaisiin yksityishenkilöiden välisiin suhteisiin, joita valtion odotetaan yleensä sääntelevän, kuten yksityishenkilöiden yleisölle tarjoaminen palveluiden mielivaltaisen epääminen.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 21 artiklan 1 kohdan mukaan kaikenlainen syrjintä, joka perustuu sukupuoleen, rotuun, ihonväriin tai etniseen taikka

yhteiskunnalliseen alkuperään, geneettisiin ominaisuuksiin, kieleen, uskontoon tai vakaumukseen, poliittisiin tai muihin mielipiteisiin, kansalliseen vähemmistöön kuulumiseen, varallisuuteen, syntyperään, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen tai muuhun sellaiseen seikkaan on kielletty.

Euroopan unionin perusoikeuskirjan 17 artiklan mukaan jokaisella on oikeus nauttia laillisesti hankkimastaan omaisuudesta sekä käyttää, luovuttaa ja testamentata sitä. Omaisuuden käyttöä voidaan säännellä lailla siinä määrin kuin se on yleisen edun mukaan välttämätöntä.

Syrjintäolettamán syntyminen ja todistustaakka

Yhdenvertaisuuslain 17 §:n mukaan, kun henkilö, joka katsoo kärsineensä vääryyttä siitä, että häneen ei ole sovellettu tasa-arvoisen kohtelun periaatetta, esittää tuomioistuimessa tai muussa toimivaltaisessa elimessä tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että kyseessä on välitön tai välillinen syrjintä, vastaajan on näytettävä toteen, ettei tätä periaatetta ole rikottu (HE 44/2003 vp, s. 53).

Yhdenvertaisuuslain esitöistä käy ilmi, että syrjintäolettaja syntyy, jos hakija kykenee esittämään todennäköisiä seikkoja, jonka perusteella voidaan olettaa hakijan joutuneen syrjivän menettelyn kohteeksi. Koska syrjintäolettamán synnyttävien tosiseikkojen osalta ei edellytetä täyttä näyttöä, riittää syrjintäolettamán syntymiseksi sellaiset hakijan asianmukaisesti esittämät perusteet, joiden perusteella hakijan väite on sillä tavoin uskottava, että syrjintälautakunnalla on objektiiviset perusteet pyytää vastaajalta vastausta sen selvittämiseksi, onko hakijan esittämässä väitteissä perää, ja kykeneekö vastaaja kumoamaan hakijan esittämán näyttön.

Vaikka vastaaja ei pystyisikään täysin kumoamaan hakijan esittämää väitettä, hänen vastauksensa voi heikentää hakijan esittämää näyttöä niin, että se jää näyttökynnyksen alle (HE 44/2003 vp, s. 54).

Syrjintäolettamán syntyminen siis edeltää varsinaista toteennäyttämisen arviointia, johon tarvittavaa tietoa saadaan juuri vastaajan vastauksesta. Muutoin ei saavutettaisi yhdenvertaisuuslain 17 §:n tarkoitusta edesauttaa oikeuksien tehokasta toteutumista. Kysymys on nimenomaan syrjitylle edullisen todistustaakkasäännösten soveltamisesta (HE 44/2003 vp, s. 59).

Hallintolainkäyttölain mukainen selvittämisvastuun jakautuminen virallisperiaatteen mukaisesti ja syrjitylle edullisen todistustaakkasäännön soveltaminen korostaa syrjintälautakunnan merkitystä etnisen syrjinnän vastaisena oikeusturvakeinona (HE 44/2003 vp, s. 59).

Todistustaakan kääntymisen vastaajalle edellyttää, että kantaja on esittänyt todennäköisiä seikkoja sen puolesta, että kysymyksessä on syrjintä. Kantajan on esittävä konkreettisia tosiseikkoja, joiden perusteella voidaan olettaa, että kysymyksessä olisi 6 §:ssä tarkoitettu kielletty syrjintätilanne. Pelkkä väite tai epäily, jota ei perusteta tosiseikkojen esittämiseen, ei siirrä todistustaakkaa vastaajalle. Täyttä näyttöä ei kuitenkaan edellytetä, vaan riittävää on, että syntyy olettaja syrjinnästä. Syrjintäolettamalta edellytetään objektiivisuutta. Kun syrjintäolettaja on syntynyt, todistustaakka siirtyy vastaajalle. Vastaajan mahdollisuutena on kumota kantajan esittämä näyttö tai heikentää sitä niin, että näyttö jää näyttökynnyksen alle.

Jos vastaaja ei onnistu kumoamaan syrjintäolettamaa, hän voi esittää näyttöä siitä, että 6 §:ssä säädettyä syrjinnän kieltoa ei ole rikottu (HE 44/2003 vp, s. 54).

Yhdenvertaisuuslain 17 §:n mukaisen todistustaakan kääntymisen tarkoituksena on edesauttaa oikeuksien tehokasta toteutumista, koska näytön esittäminen syrjintätapauksissa voi olla tavanomaista vaikeampaa ja yleensä vain vastaaja voi osoittaa, että hänen syrjinnäksi väitetty toimensa on perustunut muuhun kuin kantajan henkilöön liittyvään syyhyn (PeVL 10/2003).

Pankkiasiakkaan tunnistamista koskevat säädökset ja viranomaisohjeet

Luottolaitoslain (121/2007)135 §:n mukaan talletettaessa varoja pankkiin on pankin ja tilinavaajan välillä tehtävä talletusta koskeva sopimus. Tilinavaajan henkilöllisyys on aina todettava ja sopimukseen on merkittävät riittävät tiedot tilinavaajasta, omistajasta ja käyttöön oikeutetuista.

Luottolaitoslain 145 §:n (505/2008) 1 momentin mukaan luottolaitoksen on tunnettava asiakkaansa. Asiakkaan tuntemisessa on lisäksi voimassa, mitä rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä ja selvittämisestä annetussa laissa (503/2008, jäljempänä rahanpesulaki) säädetään. Finanssivalvonta voi antaa tarkempia määräyksiä 1 momentissa tarkoitetuista asiakkaan tuntemisessa noudatettavista menettelytavoista.

Rahanpesulain (503/2008) 6 §:n mukaan ilmoitusvelvollisen on voitava osoittaa 31 §:ssä tarkoitettulle valvovalle viranomaiselle tai valvomaan asetetulle, että ilmoitusvelvollisen tässä laissa säädetty asiakkaan tuntemista ja jatkuvaa seurantaa koskevat menetelmät ovat riittävät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskin kannalta.

Rahanpesulain 7 §:n 1 momentin mukaan ilmoitusvelvollisen on tunnistettava asiakkaansa ja 7 §:n 2 momentin 1 kohdan mukaan todennettava asiakkaan henkilöllisyys vakituista asiakassuhdetta perustettaessa ja 7 §:n 2 momentin 5 kohdan mukaan, jos ilmoitusvelvollinen epäilee aiemmin todennetun asiakkaan henkilöllisyyden todentamistietojen luotettavuutta tai riittävyyttä.

Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009, jäljempänä tunnistuslaki) sisältää säännökset vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista sekä niihin liittyvien palveluiden tarjoamisesta niitä käyttäville palveluntarjoajille ja yleisölle.

Tunnistuslain 17 §:n 1 momentin mukaan ensitunnistamisen on tapahduttava henkilökohtaisesti. 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.

Halutessaan tunnistuspalvelun tarjoaja voi käyttää ensitunnistamisessa myös muun valtion viranomaisen myöntämää voimassa olevaa passia. Velvollisuutta hyväksyä muiden valtioiden passeja ei ole, ja palveluntarjoaja voi valita ne valtiot, joiden viranomaisten myöntämät passit se katsoo voivansa hyväksyä. (HE 36/2009 vp, s.56)

Tunnistuspalvelun tarjoajan kannalta säännös tarkoittaa sitä, että palveluntarjoajan on mahdollista kouluttaa henkilökuntansa tunnistamaan ehdotetussa momentissa luetellut asiakirjat. (HE 36/2009 vp, s.56)

Tunnistuslain 17 §:n 4 momentin mukaan hakemukseen liittyvän ensitunnistamisen tekee poliisi, jos tunnistusvälineen hakijan henkilöllisyyttä ei voida luotettavasti todentaa.

Kyseessä voisi... olla tilanne, jossa haltijalla ei ole mitään ehdotetussa 1 momentissa tarkoitetuista asiakirjoista... tilanne, jossa henkilöllä olisi kyllä esittää tällainen asiakirja, mutta tunnistuspalveluntarjoajan asiakaspalvelu ei silti voisi saada riittävää varmuutta, että asiakirja todella kuuluu sen esittävälle henkilölle. Tällainen tilanne voisi esimerkiksi olla kyseessä silloin, kun henkilö esittäisi hyvin vanhan asiakirjan. ...tilanne, jossa asiakirjaa olisi syytä epäillä väärennetyksi. (HE 36/2009 vp, s.56–57)

Finanssivalvonta valvoo luottolaitostoiminnasta annetun lain 3 §:n (600/2010) mukaan kyseisen lain nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamista.

Finanssivalvonta on antanut 1.9.2010 voimaan tulleen standardin S 2.4 asiakkaan tuntemisesta, jossa annetaan tarkempia ohjeita ja määräyksiä asiakkaan tunnistamisesta ja henkilöllisyyden toteamisesta.

Syrjintälautakunnan päätös

Syrjintälautakunta katsoo, että hakija on esittänyt yksityiskohtaisen ja uskottavan kuvauksen menettelystä, jonka perusteella hakija katsoo A:n tulleen syrjityksi pankkipalveluiden saamisessa. Hakijan esittämän selvityksen mukaan A:lle ei ollut myönnetty verkkopankkitunnuksia, koska pankki ei ollut hyväksynyt hänen virolaista passiaan tunnistamisasiakirjaksi. Tällä perusteella syrjintälautakunta katsoo, että syrjintäoletta on syntynyt.

Koska hakija on esittänyt selvitystä, jonka perusteella on syntynyt syrjintäoletta, syrjintälautakunta katsoo todistustaakan kääntyneen. S-Pankki Oy:n on siten näytettävä, että se ei ole menetellyt yhdenvertaisuuslain 6 §:n syrjintäkiellon vastaisesti.

Hakijan henkilöllisyyden selvittämisen tarpeellisuus

Asiakkaan tunnistamista koskevan lainsäädännön mukaan pankin on voitava tunnistaa asiakkaansa luotettavasti. A oli hakenut pankilta käyttöönsä verkkopankkitunnuksia, joten pankilla oli ollut perusteltu syy hänen henkilöllisyytensä selvittämiseen.

A:n passi henkilöllisyyden todentamisasiakirjana

Pankki oli evännyt A:lta mahdollisuuden verkkotunnusten saamiseen sillä perusteella, ettei se ollut hyväksynyt hänen virolaista passiaan asiakkaan tunnistamiseen kelpaavaksi henkilöllisyysasiakirjaksi.

Finanssivalvonta on 22.6.2010 antanut 1.9.2010 voimaan tulleet ohjeet asiakkaan tuntemisesta ja todentamisasiakirjoista (Standardi S 2.4), joiden 60 kohdan mukaan pankki voi todentaa luonnollisen henkilön henkilöllisyyden suomalaisen viranomaisen myöntämästä ajokortista, henkilökortista, passista, diplomaattipassista muukalaispassista ja pakolaisen matkustusasiakirjasta ja kuvallisesta Kela –kortista, ja myös ulkomaalaisen viranomaisen myöntämästä kansallisesta passista ja matkustusasiakirjana hyväksyttävästä henkilökortista.

Finanssivalvonnan ohjeiden 61 kohdan mukaan valvottava voi omien riskienhallintaperiaatteidensa perusteella päättää, mitkä edellä mainituista asiakirjoista se hyväksyy todentamisasiakirjoiksi.

Finanssivalvonnan ohjeiden 64 kohdan mukaan, kun valvottava (pankki) toimii tunnistuslaissa tarkoitettuna tunnistuspalvelun tarjoajana, sen on suoritettava ensitunnistaminen henkilökohtaisesti ja huolellisesti. Tunnistuspalvelun tarjoajan on tunnistettava tunnistusvälineen hakija toteamalla hänen henkilöllisyytensä voimassa olevasta Euroopan talousalueen (ETA-alue) jäsenvaltion, Sveitsin tai San Marinon viranomaisen myöntämästä passista tai matkustamiseen kelpaavasta henkilökortista. Halutessaan tunnistuspalvelun tarjoaja voi käyttää ensitunnistamisessa myös ETA-alueen jäsenvaltion viranomaisen 1.10.1990 jälkeen myöntämää voimassa olevaa ajokorttia tai muun valtion viranomaisen myöntämää, voimassa olevaa passia.

Syrjintälautakunta toteaa, ettei lainsäädännöstä tai muista virallisoheista ole aiheutunut estettä hakijan virolaisen passin hyväksymiselle henkilöllisyyden osoittavana henkilöllisyysasiakirjana.

Pankki ei ole esittänyt, että sillä olisi ollut aihetta epäillä hakijan esittämän henkilöllisyysasiakirjan aitoutta.

Pankki on vedonnut Kilpailu- ja kuluttajaviraston, Finanssivalvonnan ja Finanssialan Keskusliitto ry:n perustaman vakuutus- ja rahoitusneuvonta FINE:n kirjalliseen vastaukseen toisessa samankaltaisessa asiassa (23.4.2014, 38511PAN), jonka mukaan Viestintävirasto olisi tunnistamislakia valvovana viranomaisena hyväksynyt sen, että palveluntarjoajat vaativat Suomalaisen viranomaisen myöntämää tunnistusasiakirjaa. Perusteluna tälle menettelylle olisi ollut se, että ulkomaisesta passista tai henkilökortista ei käy ilmi henkilötunnus ja sen varmistamiseen ei ole ollut muuta luotettavaa asiakirjaa kuin Suomen viranomaisen myöntämä tunnistusasiakirja. Neuvontatoimisto FINE:n käsityksen mukaan näyttäisi siltä, että pankki ei ollut toiminut virheellisesti kieltäytyessään myöntämästä verkkopankkitunnuksia EU:n jäsenvaltion kansalaiselle ilman suomalaisen viranomaisen myöntämää henkilöllisyystodistusta.

Lisäksi pankki katsoo FINE:lle antamassaan vastauksessa, että kun pankkitunnuksille on tunnustuslaissa annettu pelkkää verkkopankin käyttöä laajempi merkitys, kyse ei ole ollut sellaisesta luottolain 134 §:n mukaisesta peruspankkipalvelusta, jonka pankki olisi ollut velvoitettu myöntämään asiakkaalle. Kyseessä ei pankin mukaan ole ollut asiakkaan kansalaisuuteen tai taustaan perustuvasta syrjinnästä, vaan asiakasriskiin perustuvasta riskienhallintakeinosta.

Pankin mukaan Suomen ulkopuolelta tulevat henkilöt muodostavat korkeamman rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskin. Tämän korkeamman riskin hallitsemiseksi pankki oli edellyttänyt pankkitunnuksen myöntämiseksi asiakkailtaan suomalaisen viranomaisen myöntämiä asiakkaan tunnistamisasiakirjoja.

Syrjintälautakunta on selvittänyt, että erilaisten EU/ETA-jäsenvaltioiden henkilöasiakirjojen autenttisuuden ja aitouden toteamiseen liittyvien ongelmien helpottamiseksi Euroopan unionin neuvosto ylläpitää kaikilla jäsenvaltioiden kielillä Prado –internetsivustoa (<http://prado.consilium.europa.eu/>), aitojen henkilö- ja matkustusasiakirjojen verkkohakemistoa, joka on tarkoitettu muiden ohella erityisesti pankki- ja luottolaitosten käyttöön. Sivustolla on kuvat ja tunnistetiedot jäsenvaltioiden virallisina matkustusasiakirjoina hyväksyttävistä henkilöasiakirjoista, mukaan lukien A:n käyttämä virolainen passi. Sivustolla on sanasto, jonka avulla hakijan virolaisessa passissa käytettyjen termien suomenkieliset vastineet löytyvät helposti (<http://prado.consilium.europa.eu/Fl/dictionary.html>). Sivustolla on palvelu (<http://prado.consilium.europa.eu/Fl/checkValidity.html>), jonne henkilöasiakirjan numeron syöttämällä saa tietää, onko kyseessä kansallisten viranomaisten tietojen mukaan asiakirja, joka on varastettu tai kadonnut, jonka voimassaoloaika on päättynyt, joka on pätemätön tai jonka numeroista ei ole vielä myönnetty pätevänä asiakirjana. Sivustolta löytyy myös kansallisen yhteyspisteen puhelinnumero (+358 71 872 6650), josta voi kysyä tarvittaessa lisätietoja.

Koska A:n virolainen passi on Euroopan unionissa hyväksytty matkustusasiakirjaksi, sen luotettavuus on henkilöllisyyden tunnistamisessa rinnastettava Suomen viranomaisten myöntämään passiin.

Tunnistuslain 17 §:n 1 momentti ja Finanssivalvonnan ohjeiden 64 kohta ovat yksiselitteisiä sen suhteen, että tunnistuspalvelun tarjoajan on tunnistettava tunnistusvälineen hakija huolellisesti toteamalla hänen henkilöllisyytensä voimassa olevasta Euroopan talousalueen jäsenvaltion, Sveitsin tai San Marinon viranomaisen myöntämästä passista tai henkilökortista.

Hallituksen esitys tunnistuslaiksi (HE 36/2009) lähtee selvästi siitä, ettei tunnistuspalvelujen tarjoajalla ole mahdollisuutta harkita hyväksyykö se EU/ETA-valtion kansalaisen passia tai virallista henkilökorttia tunnistamisasiakirjaksi kuin erikseen määritellyissä poikkeustilanteissa. Pankki ei ole esittänyt mitään erityisiä syitä sille, ettei se ollut hyväksynyt A:n virolaista passia tunnistamisasiakirjaksi. Pankin tunnistusperiaatteissa oli ollut yleisenä lähtökohtana, että se oli hyväksynyt pankkitunnusten saamiseksi vain Suomen viranomaisen myöntämän passin tai henkilökortin.

Pankin perustelu ulkomailta tulevien henkilöiden lähtökohtaisesta korkeamman rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskistä, joka oikeuttaisi vaatimaan EU/ETA-valtion kansalaiselta suomalaisen henkilötunnistusasiakirjan, on lakiin perustumaton ja syrjivä. Lisäksi se saattaa johtaa syrjintänä kiellettyyn etniseen profilointiin.

Edellä esitetyistä syistä hakijan passi olisi tullut hyväksyä hänen tunnistamisasiakirjakeen.

Näin ollen syrjintälautakunta katsoo ainoaksi perusteeksi pankin menettelylle jäävän sen, että A:lla oli ollut virolainen passi, joten pankki oli ilman asianmukaista perustetta asettanut hänet muita vastaavassa asemassa olevia suomalaisen henkilötunnistusasiakirjan haltijoita epäsuotuisampaan asemaan henkilöllisyyden osoittamisessa.

Pankin menettely oli perustunut ohjeeseen, joka merkitsee etniseen alkuperään perustuvaa erottelua. Tämä voi joissakin tilanteissa johtaa yhdenvertaisuuslaissa kiellettyyn välilliseen syrjintään.

Syrjintälautakunta katsoo pankin menettelyssä olleen kyse välillisestä syrjinnästä, joka asetti A:n erityisen epäedulliseen asemaan.

Verkkopankkitunnusten saaminen on edellytyksenä useiden tärkeiden viranomais- ja muiden palvelujen sähköiselle käyttämiselle. Tällaisen mahdollisuuden epääminen vaikeuttaa huomattavasti monien asioiden hoitamista. Kyse on merkittävästä asiasta, joten syrjintälautakunta katsoo A:n joutuneen erityisen epäedulliseen asemaan, kun häneltä oli evätty tämä mahdollisuus.

Syrjintälautakunta kieltää S-Pankki Oy:tä jatkamasta tai uusimasta A:han tai kehenkään muuhun kohdistuvaa yhdenvertaisuuslain 6 §:n vastaista menettelyä.

Uhkasakko

S-pankki on ilmoittanut muuttaneensa henkilön tunnistamista koskevia ohjeitaan 1.5.2014. Ohjeiden mukaan ”Pankkitunnukset voidaan luovuttaa luonnolliselle henkilölle, jolla on suomalainen henkilötunnus. Asiakkaan henkilöllisyys todennetaan voimassa olevasta Euroopan talousalueen (ETA) jäsenvaltion, Sveitsin tai San Marinon viranomaisen myöntämästä passista tai matkustusasiakirjaksi hyväksyttävästä henkilökortista.”

Pankin vastauksesta ilmenee kuitenkin, että pankin tunnistusperiaatteiden mukaan pankki voi edellyttää ETA –alueen, Sveitsin ja San Marinon kansalaisilta myös muita henkilöllisyyden vahvistavia asiakirjoja. Ohjeissa ei tuoda esiin, missä tilanteissa ja millä perusteella tätä voitaisiin edellyttää.

Lisäksi pankin vastauksesta ilmenee, että se pitää yleisesti kaikkia Suomen ulkopuolelta tulevia henkilöitä korkeampana rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskinä, joka pankin mukaan oikeuttaa tämän riskin hallitsemiseksi edellyttämään pankkitunnusten myöntämiseksi asiakkailta suomalaisen viranomaisen myöntämiä asiakkaan tunnistamisasiakirjoja. Tämä saattaa johtaa välittömään syrjintään ja syrjintänä kiellettyyn etniseen profilointiin.

Syrjintälautakunta katsoo pankin yleisten tunnistamisohjeiden olevan edelleen sillä tavoin tulkinnanvaraiset, että ne voivat johtaa välittömään tai välilliseen syrjintään.

Syrjintälautakunta katsoo aiheelliseksi asettaa kieltopäätöksensä tehosteeksi 5 000 euron suuruisen uhkasakon.

S-Pankki Oy:n on noudatettava Syrjintälautakunnan kieltopäätöstä 1.9.2014 mennessä.

Syrjintälautakunnan kieltopäätöstä on noudatettava yhdenvertaisuuslain 18 §:n 2 momentin mukaan muutoksenhausta huolimatta, ellei hallinto-oikeus toisin määrää.

Lainkohdat

Yhdenvertaisuuslaki 2 § 2 momentti 4 kohta, 6 § 1 momentti, 6 § 2 momentti 1 kohta, 6 § 2 momentti 3 kohta, 11 § 2 momentti, 13 § 1 ja 3 momentti, 17 §, 18 § 2 momentti

Laki vähemmistövaltuutetusta ja syrjintälautakunnasta 7 c §, 7 j §

Luottolaitoslaki 3 §, 135 §, 145 § 1 momentti

Rahanpesulaki 6 §, 7 § 1 momentti, 7 § 2 momentti 1 kohta, 7 § 2 momentti 5 kohta

Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista 17 § 1 momentti, 42 § 2 momentti

Uhkasakkolaki 6 § 3 momentti, 22 §

Perustuslaki 15 §, 22 §

Euroopan unionin perusoikeuskirja 17 artikla, 21 artikla

Euroopan ihmisoikeussopimus 14 artikla ja 12. lisäpöytäkirja

YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän vastainen sopimus 1 artikla 1. kohta

Muutoksenhaku

Muutoksenhakuohjaus liitteenä.