

YHDENVERTAISUUS- JA TASA-ARVOLAUTAKUNTA/Jaosto

Pankkipalvelu, verkkopankkitunnukset, tunnistaminen, syrjintäolettaama, Kiinan passi, hyväksyttävä syy, erilainen kohtelu, välitön syrjintä

Diaarinumero: YVTLTK/28/2015

Antopäivä: 8.6.2017

Hakija katsoi tulleen syrjityksi, kun pankki ei ollut avannut hänelle tilin avauksen yhteydessä verkkopankkia, eikä toimittanut tiliin liittyvää pankkikorttia ja muita tilipalveluja ilman pankin hyväksymää henkilöllisyystodistusta. Hakijan esittämä Kiinan kansantasavallan passi ei kuulunut pankin hyväksymiin tunnistusasiakirjoihin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi pankilla olleen hyväksyttävät syyt menettelylleen 24.10.2016 saakka, jolloin se muutti ohjeitaan tunnistamisessa hyväksyttävistä asiakirjoista. Pankki hyväksyy tunnistusasiakirjaksi peruspankkipalveluita avattaessa minkä tahansa maan passin.

Pankki avasi hakijan tilin hänen käyttöönsä kuitenkin vasta 25.3.2017. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi, että 24.10.2016 jälkeen pankki ei voinut enää vedota yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteisiin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoi vastaajan evänneen hakijalta mahdollisuuden pankkipalveluihin yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjintäkiellon vastaisesti siten, ettei hakijan ollut mahdollista lainkaan käyttää pankkitiliään. Lautakunta katsoi pankin menettelyn olleen hakijaa välittömästi syrjivää 24.10.2016 - 25.3.2017 välisenä aikana.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kielsi pankkia uusimasta hakijaan kohdistunutta yhdenvertaisuuslain 8 §:n vastaista menettelyä.

(Lainvoimainen)

Asian tausta

Hakija katsoo tulleen syrjityksi kansalaisuutensa perusteella, koska S-pankki ei suostunut avaamaan tilin avauksen yhteydessä nettipankkia eikä toimittamaan tiliin liittyvää pankkikorttia ja muita tilipalveluja ilman S-pankin hyväksymää henkilöllisyystodistusta. S-pankki ei hyväksy tunnistautumiseen hakijan ainoaa voimassa olevaa henkilöllisyystodistusta, Kiinan passia. Hakijalle avattiin kuitenkin bonustili, jonne on kertynyt rahasuorituksia ostotapahtumien yhteydessä saaduista bonuksista. Hakijalla ei kuitenkaan ole ollut tilin käyttöoikeutta, koska hänen henkilöllisyytensä todentamiseksi ei suostuttu hyväksymään hänen passiaan. Hakijan tili, johon on liitetty visa debit -kortti, on avattu hänen käyttöönsä 25.3.2017 hänen esitettyään pankille suomalaisen henkilökortin ja hänelle on tällöin myönnetty tunnistuslain mukaiset pankkitunnukset.

S-pankki on muuttanut 24.10.2016 alkaen ohjeitaan tunnistamisessa hyväksyttävistä asiakirjoista. Pankki hyväksyy tunnistusasiakirjaksi peruspankkipalveluita avattaessa minkä tahansa maan passin. Tällöin asiakkaalla on oikeus avata tili S-pankissa ja saada Visa debit -kortti. Lisäksi asiakkaalla on oikeus saada verkkopankkitunnukset, joilla hän voi tehdä tilisiirtoja S-pankin verkkopankissa. Tämän lisäksi hän voi normaalisti hakea kaikkia pankin palveluja.

Tunnistuslain mukaiset pankkitunnukset avatakseen asiakas joutuu edelleen esittämään joko ETA-jäsenvaltion, Sveitsin tai San Marinon viranomaisten myöntämän voimassaolevan passin tai matkustusasiakirjaksi hyväksyttävän henkilökortin. Asiakkaan henkilöllisyys voidaan todeta myös Suomen poliisin 1.10.1990 jälkeen myöntämästä ajokortista. Muiden kuin edellä mainittujen valtioiden viranomaisten myöntämiä passeja ja henkilökortteja ei hyväksytä asiakkaan henkilöllisyyden todentamisasiakirjoina. Jos hakijalla ei ole henkilöllisyyden todentamiseen hyväksyttävää asiakirjaa tai jos asiakkaan henkilöllisyyttä tai asiakirjan aitoutta ei voida luotettavasti todentaa, asiakkaan henkilöllisyyden todentamisen tekee poliisi.

Hakijan vaatimukset

Hakija pyytää kieltämään häneen kohdistuvan syrjinnän sekä asettamaan uhkasakon kiellon tehosteeksi.

Hakijan perustelut

Hakijan mukaan S-pankki on ainoa taho Suomessa, joka ei tähän mennessä ole hyväksynyt hänen passiaan henkilöllisyyden todistamiseksi, eikä hän sen takia voi avata tiliä S-pankissa. S-pankki ilmoittaa hyväksyvänsä EU- ja ETA-kansalaisten passit ja henkilökortit. Hakija katsoo, ettei hän kansalaisuutensa vuoksi voi avata tiliä S-pankissa ilman, että joutuu hankkimaan poliisilta maksullisen henkilökortin. Hakija ei ymmärrä miksi hänen passinsa ei kelpaa henkilötodistuksena, kun poliisi käyttäisi henkilökorttia myöntäessään joka tapauksessa hakijan passia hänen henkilöllisyytensä todentamiseen. Hakija on asunut Suomessa vuodesta 2012 lähtien ja hänellä on oleskelulupa Suomessa ja hän on naimissa suomalaisen kanssa, ja poliisi, Suomen suurlähetystö, maahanmuuttovirasto sekä maistraatti ovat jo varmistaneet hakijan henkilöllisyyden useaan otteeseen. Hakija on oma-aloitteisesti tunnistamista helpottaakseen esittänyt myös poliisin myöntämän kuvallisen oleskelulupakortin, jotta passin aitoudesta ei jäisi epäselvyyttä. S-pankilla ei ole konkreettista epäilyä hakijan rahanpesusta tai terrorismin rahoittamisesta.

Vastaaajan vastaus

S-pankki kiistää menetelleensä asiassa syrjivästi.

Vastaaajan perustelut

Luottolaitostoiminnasta annetun lain 15 luvun 18 §:n ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä ja selvittämisestä annetun lain 6 §:n mukaan pankilla on lähtökohtainen velvollisuus tuntea ja tunnistaa asiakkaansa. Kyseisestä velvollisuudesta johtuen pankin tulee mitoittaa toimintansa ja asiakkaittensa tunnistaminen suhteessa sen toimintaympäristön riskeihin sekä pankilla oleviin resursseihin. Tunnistamisen yhteydessä asiakkaalta edellytettävien tunnistusdokumenttien laajuus johtuu pankin riskienhallinnasta ja kyvystä tunnistaa asiakkaansa.

S-pankin asiakaspalvelupisteissä ei kyetä tunnistamaan riittävän luotettavasti muita kuin EU- tai ETA-alueen kansallisia henkilökortteja tai passeja. Tämän vuoksi S-pankki ei tarjoa tuotteita tai palveluita ilman suomalaista henkilötunnusta oleville ETA-alueen ulkopuolelta tuleville asiakkaille.

Ulkomaalainen, jolla on kotipaikka Suomessa ja on merkitty väestötietojärjestelmään ja jonka henkilöllisyys on varmennettu, voi saada poliisilta suomalaisen henkilötodistuksen. Suomalainen henkilökortti maksaa 55 euroa ja se on voimassa 5 vuotta. Asianmukaiset tunnistusasiakirjat esittävälle ja Suomessa laillisesti oleskelevälle henkilölle S –pankki myöntää palveluita vastaavin perustein kuin Suomen kansalaisille. Jotta asiakas saisi tilin käyttöönsä, tulee hänen tilinavaushakemuksen käsittelyn jälkeen tunnistautua erikseen pankin hyväksymällä tunnistusasiakirjalla. Se, että Kiinan kansalainen kykenee tunnistautumaan passillaan suomalaisissa viranomaisissa asioidessaan, ei vaikuta mitenkään siihen, että S-pankilla olisi velvollisuus hyväksyä tämä asiakirja pankkipalveluja avattaessa. Valtion virastojen kriteerit ja perusteet tunnistamiselle ovat aivan erilaiset kuin pankilla.

Tunnistuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen (HE 36/2009, s. 55–56) mukaan lain 17 §:n 1 momentin mukaisessa ensitunnistamisessa käytettäväksi sallittujen asiakirjojen määrä on rajallinen. ETA-jäsenvaltion viranomaisen myöntämän passin ja henkilökortin sisällyttäminen säännökseen johtuu siitä, että alueella on olemassa harmonisoidut säännökset passeista ja henkilökorteista. Jos niitä ei hyväksyttäisi ensitunnistamisessa, merkitsisi se estettä sisämarkkinoilla.

Hallituksen esityksen mukaan halutessaan tunnistuspalvelujen tarjoaja voi käyttää ensitunnistamiseen 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. Hallituksen esityksen mukaan on selvää, että riskien määrä kasvaa tällaisten passien osalta. Palveluntarjoajan on arvioitava nämä riskit. Eri asiakasryhmiltä edellytetyt erilaiset tunnistustavat eivät pankin näkemyksen mukaan voi tosiasiallisesti olla syrjintää, vaan siltä laissa edellytettyä riskien hallintaa.

Mikäli pankki arvioi muilla kuin suomalaisilla tunnistusasiakirjoilla asioiviin asiakasryhmiin liittyvän keskimääräistä suurempi rahanpesu- tai väärinkäytösriski, tulee pankin Finanssivalvonnan asiakkaan tuntemisesta annettujen ohjeiden (Standardi S 2.4, 22.6.2010) 5.1 (4) kohdan mukaan kohdistaa tehostettuja tuntemismenettelyjä näihin asiakassuhteisiin. Mikäli tehostettuja toimenpiteitä, kuten suomalaisen tunnistamisasiakirjan edellyttämistä, ei voida vaatia, ei pankki tosiasiallisesti voisi kohdistaa sääntelyn edellyttämää tehostettua toimea korkeariskisempää asiakasryhmää kohtaan. Korkeampi riski ei itsessään tarkoita yksittäiseen henkilöön kohdistuvaa epäilyä, vaan kyse on kokonaisvaltaisesta pankin asiakkaisiin ja tuotteisiin liittyvästä riskiprofiloinnista.

S-pankki ei ole halunnut ottaa kannettavakseen riskiä siitä, että se hyväksyisi ETA-alueen ulkopuolisten valtioiden passeja tunnistuslain mukaisessa ensitunnistamisessa. Päätös olla hyväksymättä tällaisia passeja ensitunnistamistilanteessa perustuu pankin vastuuseen ja arvioon siitä, ettei tällaisten muiden valtioiden myöntämien passien aitous- ja turvatekijöistä ole saatavilla luotettavia tietoja, minkä johdosta pankin on käytännössä mahdotonta varmistua lain edellyttämällä huolellisuudella muiden kuin ETA-valtioiden, Sveitsin ja San Marinon viranomaisten myöntämien passien aitoudesta.

Koska hakijalla on suomalainen henkilötunnus ja kotipaikka Suomessa, pankki katsoo, että suomalaisen henkilöllisyysasiakirjan vaatiminen on kohtuullista ja asiakkaan tunnistamisen näkökulmasta tarpeellista, eikä aseta häntä epäedullisempaan asemaan muihin nähden.

Finanssivalvonnan ohjeiden (Standardi S 2.4, 22.6.2010) ohjeiden 61 kohdan mukaan pankki voi omien riskinhallintaperiaatteidensa mukaan päättää, mitkä ohjeissa luetelluista asiakirjoista se hyväksyy henkilön tunnistamiseen. Koska pankin menettely perustuu neutraaliin ohjeeseen, kyse ei voi olla yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaisesta välittömästä syrjinnästä.

Pankin menettelyllä on yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaisesti oikeutettu tavoite, ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat olleet tavoitteen saavuttamiseksi asianmukaisia ja tarpeellisia. Pankki on Finanssivalvonnan ohjeiden 61 kohdan mukaisesti päättänyt omien riskinhallintaperiaatteidensa perusteella, ettei se hyväksy ETA-alueen ulkopuolisten maiden passeja tunnistusasiakirjoiksi, koska niiden aitouden selvittämistä on pidetty pankissa liian haasteellisenä. Pankin asiakaspalvelupisteissä henkilökunnalla ei ole sellaista osaamista ja koulutusta eikä sellaista erityistä teknistä välineistöä kuin poliisilla ulkomaalaisten passien aitouden selvittämiseksi.

Asiassa pyydetty lausunnot

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta on pyytänyt lausunnot sisäministeriön poliisiosastolta, maahanmuuttovirastolta ja ulkoasiainministeriön maahantulo- ja passiasioiden yksiköltä.

Sisäministeriön poliisiosaston lausunto

- 1) Vastaako poliisiviranomaisen oleskeluluvan hakemisen tai sen jatkamisen yhteydessä suorittama tunnistaminen luotettavuudeltaan tunnistuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettua poliisin suorittamaa ensitunnistamista?
- 2) Vastaako poliisiviranomaisen avioliiton perusteella myönnettävän oleskeluluvan hakemisen tai sen jatkamisen yhteydessä suorittama tunnistaminen luotettavuudeltaan tunnistuslain 17 §:n 3 momentissa tarkoitettua poliisin suorittamaa ensitunnistamista.

Tunnistusasiakirjana on edellä mainituissa tilanteissa ulkomaan viranomaisen myöntämä passi.

Vastauksenaan esitettyihin kysymyksiin sisäministeriön poliisiosasto katsoo, että jos oleskeluluvan hakijalla on ulkomaan viranomaisen myöntämä passi, hänen tunnistamisensa poliisin oleskelulupaprosessissa vastaa luotettavuudeltaan tunnistuslain 17 §:n 3 momentin mukaista poliisin suorittamaa ensitunnistamista. Tämä koskee kaikkia kysymyksessä mainittuja oleskelulupaperusteita.

Maahanmuuttoviraston lausunto

Vastaako maahanmuuttoviraston oleskeluluvan hakemisen tai sen jatkamisen yhteydessä suorittama tunnistaminen luotettavuudeltaan tunnistuslain (617/2009) 17 §:n 3 momentissa tarkoitettua poliisin suorittamaa ensitunnistamista?

Tunnistusasiakirjoina on ulkomaan viranomaisen myöntämä henkilökortti ja passi.

Maahanmuuttoviraston käsityksen mukaan oleskeluluvan hakijan tunnistaminen ei pääsääntöisesti olisi mahdollista tavalla, joka vastaisi tunnistuslaissa tarkoitettua ensitunnistamista. Oleskelulupahakemuksen vireillepanon yhteydessä ei suoriteta sellaisia toimenpiteitä, jotka vastaisivat tunnistuslain 17 §:n 3 momentin tarkoittamaa poliisin suorittamaa ensitunnistamista.

Ulkoasiainministeriön maahantulo- ja passiasioiden yksikön lausunto

Vastaako Suomen ulkomailla sijaitsevan suurlähetystön oleskeluluvan hakemisen tai sen jatkamisen yhteydessä suorittama tunnistaminen luotettavuudeltaan tunnistuslain (617/2009) 17 §:n 3 momentissa tarkoitettua poliisin suorittamaa ensitunnistamista?

Tunnistusasiakirjoina on ulkomaan viranomaisen myöntämä henkilökortti ja passi.

Ulkoasiainministeriön maahantulo- ja passiasioiden yksikön käsityksen mukaan tunnistamislain 17 §:n 3 momentin tarkoittamaa ensitunnistamista ei voida suoraan rinnastaa edustustoissa hakemusasioiden yhteydessä tehtävään ensimmäiseen tunnistamiseen. Tunnistaminen edustustoissa tehdään parhaiden käytänteiden mukaisesti ja siihen vaikuttaa merkittävästi edustuston asemamaan viranomaiskäytännöt ja yleiset olosuhteet. Kiinassa vaaditaan kansallisen passin lisäksi paikallisen viranomaisen myöntämä hukou-asiakirja, Suomessa asuvien ei-kansalaisten oleskelulupahakemusten yhteydessä vaaditaan myös henkilökortti tai oleskelulupa. Toista oleskelulupaa tai jatkolupaa hakevien tunnistamisen yhteydessä hyödynnetään myös kansallisten rekisterien viite- ja kuvatietoja.

Esittelijän esitys

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kieltää S-pankkia uusimasta hakijaan tai kehenkään muuhun kohdistuvaa yhdenvertaisuuslain 8 §:n vastaista menettelyä.

Kysymyksenasettelu

Asiassa on kysymys siitä, onko pankki syrjinyt hakijaa kansallisen alkuperän tai kansalaisuuden perusteella, kun se on hakijan kanssa solmimastaan tilisopimuksesta huolimatta evännyt häneltä kokonaan pankkipalvelut 25.3.2017 saakka.

Perustelut

Sovellettavat oikeusohjeet

Syrjintäkielto

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovelletaan julkisessa ja yksityisessä toiminnassa.

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n 4 momentin mukaan tavaroiden tai palvelujen tarjoajalla tarkoitetaan laissa sitä, joka ammattimaisesti tarjoaa tavaroita tai palveluja yleisesti saataville.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä esimerkiksi alkuperän, kansalaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yhdenvertaisuuslain 10 §:n mukaan syrjintä on välitöntä, jos jotakuta kohdellaan henkilöön liittyvän syyn perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta on kohdeltu, kohdellaan tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa.

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuuslain 11 §:n 2 momentin mukaan erilainen kohtelu on kuitenkin oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole

säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuuslain 13 §:n mukaan syrjintä on välillistä, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Yhdenvertaisuuslain 28 §:n mukaan vireillepanijan on syrjintää tai vastatoimia koskevaa asiaa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa käsiteltäessä esitettävä selvitystä seikoista, joihin vaatimus perustuu. Jos asiaa käsiteltäessä esitettyjen selvitysten perusteella voidaan olettaa syrjinnän tai vastatoimien kieltoa rikotun, vastapuolen on kumotakseen oletuksen osoitettava, että kieltoa ei ole rikottu.

YK:n kaikkinaisen rotusyrjinnän poistamista koskevan kansainvälisen yleissopimuksen (SopS 37/1970) 1 artiklan 1. kohdan mukaan sopimuksessa rotusyrjinnällä tarkoitetaan esimerkiksi kaikkea syntyperään tahi 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 esimerkiksi taloudellisella 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.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18–19/1990) 14 artiklassa kielletään syrjintä esimerkiksi kansalliseen alkuperään, 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 mielivaltainen epääminen.

Pankkiasiakkaan tunnistaminen

Luottolaitostoiminnasta annetun lain (610/2014, jäljempänä luottolaitoslaki) 15 luvun 18 §:n 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.

Luottolaitoslain 7 §:n mukaan tilinavaajan henkilöllisyys on aina todettava ja sopimukseen on merkittävä riittävät tiedot tilinavaajasta.

Rahanpesulain 6 §:n mukaan ilmoitusvelvollisen on voitava osoittaa 31 §:ssä tarkoitettu 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 riittävyttä.

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 mukaan ensitunnistamisen on tapahduttava henkilökohtaisesti. Tunnistuspalvelun tarjoajan on tunnistettava tunnistusvälineen hakija huolellisesti toteamalla hänen henkilöllisyytensä voimassa olevasta Euroopan talousalueen jäsenvaltion, Sveitsin tai San Marinin viranomaisen myöntämästä passista tai henkilökortista. Halutessaan tunnistusvälineen tarjoaja voi käyttää henkilöllisyyden varmentamisessa myös muun valtion viranomaisen myöntämää voimassa olevaa passia.

Finanssivalvonta valvoo luottolaitostoiminnasta annetun lain 1 luvun 3 §:n 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.

Velvollisuus pankkipalveluiden tarjoamiseen

Hakemushetkellä voimassa olleen luottolaitoslain 15 luvun 6 §:n mukaan talletuspankki sai kieltäytyä tavanomaisen talletustilin avaamisesta ja tilin käyttöön tarkoitetun välineen myöntämisestä taikka maksupalvelua koskevan toimeksiannon hoitamisesta ETA-valtiossa laillisesti oleskelevalle luonnolliselle henkilölle vain, jos kieltäytymiselle oli painava peruste. Perusteen tuli liittyä asiakkaaseen tai hänen aiempaan käyttäytymiseensä taikka siihen, ettei asiakassuhteelle ilmeisesti ole todellista tarvetta. Kieltäytymisen peruste oli ilmoitettava asiakkaalle.

Luottolaitoslain 1.1.2017 voimaan tulleen 6 §:n (1054/2016) mukaan talletuspankin on maksutiliä, maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita tarjotessaan tarjottava niitä yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi ETA-valtiossa laillisesti asuville.

Maksupalveluita tarjoavan talletuspankin on tarjottava euromääräistä perusmaksutiliä, siihen liittyviä maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita ETA-valtiossa laillisesti asuville luonnollisille henkilöille noudattaen tätä pykälää ja 6 a ja 6 b §:ää. Perusmaksutiliä, siihen liittyviä maksupalveluita ja sähköisen tunnistamisen palveluita tarjotessaan talletuspankin tulee kohdella kaikkia asiakkaita yhdenvertaisesti ja syrjimättömästi. Asiakkaalla tarkoitetaan tässä pykälässä ja 6 a ja 6 b §:ssä luonnollista henkilöä, joka toimii pääasiallisesti sellaisessa tarkoituksessa, joka ei kuulu hänen elinkeino- tai ammattitoimintaansa.

Luottolaitoslain 1.1.2017 voimaan tulleen 6 a §:n (1054/2016) 1 momentin mukaan talletuspankin tarjoaman perusmaksutilin palvelun tulee sisältää tilin avaamisen, käyttämisen ja sulkemisen, varojen tallettamisen, käteisen nostamisen ETA-valtion alueella, maksutapahtumien toteuttamisen suoraveloituksina, maksukortilla, tilisiirroilla, pankkipäätteillä, luottolaitoksen toimipisteissä ja luottolaitoksen verkkopalveluissa. Talletuspankin on tarjottava 1 momentissa tarkoitettuja palveluita yhtä laajasti kuin se jo tarjoaa niitä asiakkailleen, joilla on jokin muu maksutili kuin perusmaksutili. Talletuspankki ei saa rajoittaa 1 momentissa tarkoitettujen palveluiden tai sähköisen tunnistamisen palveluiden tapahtumamääriä. Talletuspankkien on tarjottava vahva sähköinen tunnistuspalvelu perusmaksutiliasiakkaalleen, jos se tarjoaa sitä muille asiakkaille.

Väitetyn syrjinnän arviointi ja syrjintäolettaman syntyminen

Hakija on esittänyt selvitystä siitä, ettei hänen Kiinan passiaan oltu hyväksytty tunnistautumiseen tilin avaamiseksi hänen käytettäväkseen hänen solmittuaan tilisopimuksen pankin kanssa. Näin ollen hän ei ole voinut käyttää lainkaan pankkitiliään 25.3.2017 saakka.

Edellä esitetyillä perusteilla yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että hakija on esittänyt objektiivisesti arvioiden sellaista selvitystä, jonka perusteella on syntynyt syrjintäolettama, ja että todistustaakka on kääntynyt. Vastaajan on näin ollen näytettävä, ettei se ole menetellyt yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 8 §:n syrjintäkiellon vastaisesti.

Syrjintäolettaman kumoaminen

Hakijan henkilöllisyyden selvittämisen tarpeellisuus

Asiakkaan tunnistamista koskevan lainsäädännön mukaan pankin on voitava tunnistaa asiakkaansa luotettavasti. Hakija solmi pankissa tilisopimuksen pankin kanssa, joten pankilla oli perusteltu syy hakijan henkilöllisyyden selvittämiseen.

Hakijan henkilöllisyyden todentaminen

Pankilla oli tunnistuslain 17 § n mukaan oikeus verkkopankkitunnusten myöntämiseksi suoritettavassa ensitunnistamisessa hyväksyä tunnistautumisasiakirjaksi vain Euroopan talousalueen jäsenvaltion, Sveitsin tai San Marinon viranomaisen myöntämä passi tai henkilökortti.

Pankilla oli finanssivalvonnan ohjeiden mukaan oikeus päättää omien riskinhallintaperiaatteidensa mukaisesti, mitkä ohjeissa luetelluista asiakirjoista se hyväksyy henkilön tunnistamiseen.

Pankin ohjeiden mukaan hakijan tunnistamiseen ei voitu käyttää hakijan esittämää tunnistamisasiakirjaa.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että pankin menettely on yhdenvertaisuuslain 11 §:ssä tarkoitetulla tavalla perustunut lakiin ja menettelyllä on ollut hyväksyttävä tavoite. Näin ollen lautakunta katsoo, ettei kysymys ole välittömästä syrjinnästä 24.10.2016 saakka, jolloin pankki muutti ohjeistustaan niin, että se hyväksyi tunnistautumisasiakirjaksi peruspankkipalveluiden saamiseksi kaikkien maiden passit.

Välillisestä syrjinnästä on kyse, jos näennäisesti yhdenvertainen sääntö, peruste tai käytäntö saattaa jonkun muita epäedullisempaan asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella, paitsi jos säännöllä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että 24.10.2016 saakka pankki on voinut yhdenvertaisuuslaissa mainituin perustein hyväksyttävästi vaatia hakijalta suomalaisen viranomaisen myöntämän asiakirjan hänen tunnistamiseksi. Kun hakijalla on ollut mahdollisuus saada suomalainen henkilökortti, joka maksaa 55 euroa ja on voimassa 5 vuotta, lautakunta katsoo, ettei tätä voida pitää kohtuuttomana, kun otetaan huomioon, ettei pankin henkilökunnan koulutus ja tekniset valmiudet olleet riittäviä hakijan Kiinan passin aitouden varmistamiseen. Näin ollen lautakunta katsoo, että pankin menettelylleen esittämä tavoite on ollut hyväksyttävä ja sen saavuttamiseksi käytetyt keinot oikeasuhtaisia.

S-pankki on myöntänyt, ettei hakijalla ollut mahdollisuutta käyttää lainkaan tiliään 25.3.2017 saakka.

Pankin muuttuneiden ohjeiden mukaan hakijalle olisi tullut myöntää peruspankkipalvelut, koska hän oli tunnistautunut Kiinan passia tunnistusasiakirjana käyttäen. Pankki avasi hakijan tilin hänen käyttöönsä kuitenkin vasta 25.3.2017. Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että 24.10.2016 jälkeen pankki ei ole voinut enää vedota yhdenvertaisuuslain 11 §:n 1 ja 2 momentissa tarkoitettuihin erilaisen kohtelun oikeuttamisperusteisiin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta toteaa, ettei lainsäädännöstä tai muista virallisoheista taikka pankin omista ohjeista ole aiheutunut estettä hakijan Kiinan passin hyväksymiselle henkilöllisyyden osoittavana henkilöllisyysasiakirjana, jotta hänen tilinsä olisi avattu.

Lautakunta katsoo, että asiaa arvioitaessa on otettava huomioon myös se, että hakija on tunnistettu Kiinan passia tunnistusasiakirjana käyttäen Suomen poliisiviranomaisten toimesta vuonna 2013 hänen hakiessaan jatkoa ensimmäiselle oleskeluluvalleen ja maaliskuussa 2015 hänen hakiessaan jatkoa toiselle oleskeluluvalleen sekä se, että sisäministeriön poliisiosaston lausunnossa katsotaan, että jos oleskeluluvan hakijalla on ulkomaan viranomaisen myöntämä passi, hänen tunnistamisensa poliisin oleskelulupaprosessissa vastaa luotettavuudeltaan tunnistuslain 17 §:n 3 momentin mukaista poliisin suorittamaa ensitunnistamista.

Lisäksi asiaa arvioitaessa on otettava huomioon, että S-pankin 24.10.2016 alkaen voimaan tulleiden tunnistamisessa hyväksyttävistä asiakirjoista antamien ohjeiden mukaan pankki hyväksyy tunnistusasiakirjaksi peruspankkipalveluita avattaessa minkä tahansa maan passin.

Pankki ei ole esittänyt, että sillä olisi ollut aihetta epäillä hakijan esittämän henkilöllisyysasiakirjan aitoutta tai hakijan henkilöllisyyttä tai että sillä olisi ollut jokin muu painava syy evätä hakijalta pankkipalvelut kokonaan 24.10.2016-25.3.2017 välisenä aikana.

Johtopäätös

Hakijalla on ollut pankissa tili, jonne on kertynyt rahamääräisiä suorituksia, eikä hänellä pankin menettelystä johtuen ole 24.10.2016–25.3.2017 välisenä aikana ollut lainkaan mahdollisuutta tilinsä käyttämiseen.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, että hakijaan kohdistunut menettely merkitsee kansalliseen alkuperään tai kansalaisuuteen perustuvaa erottelua. Kun menettelyä on jatkettu 24.10.2016 jälkeen, vaikka pankin omien ohjeidenkin mukaan hakijan Kiinan passi olisi tullut hyväksyä tunnistautumiseen peruspankkipalveluiden saamiseksi, lautakunta katsoo pankin menettelyn olleen hakijaa välittömästi syrjivää 24.10.2016–25.3.2017 välisenä aikana.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei pankilla ole enää 24.10.2016 jälkeen ollut hyväksyttävää perustetta tai tavoitetta menettelynsä jatkamiselle, eikä menettely ole ollut oikeasuhtaista, kun hakijan tili oli jätetty kokonaan avaamatta 25.3.2017 saakka, vaikka hänellä oli esittää pankin ohjeiden mukainen tunnistusasiakirja.

Edellä esitetyin perustein yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo, ettei S-pankki ole kyennyt kumoamaan syntyntä syrjintäolettamaa kaikilta osin.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta katsoo vastaajan evänneen hakijalta mahdollisuuden pankkipalveluihin yhdenvertaisuuslain 8 §:n syrjintäkiellon vastaisesti siten, ettei hakijan ole ollut mahdollista lainkaan käyttää pankkitiliään. Lautakunta katsoo S-pankin menettelyn olleen hakijaa välittömästi syrjivää 24.10.2016-25.3.2017 välisenä aikana.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta kieltää S-pankkia uusimasta hakijaan kohdistunutta yhdenvertaisuuslain 8 §:n vastaista menettelyä.

Uhkasakon asettaminen

Koska S-pankki on muuttanut ohjeitaan tunnistamisessa hyväksyttävistä asiakirjoista 24.10.2016 alkaen niin, että pankki hyväksyy tunnistusasiakirjaksi peruspankkipalveluita avattaessa minkä tahansa maan passin, ja asiakkaalla on oikeus saada verkkopankkitunnukset, joilla hän voi tehdä tilisiirtoja S-pankin verkkopankissa, ja koska pankki on myöntänyt hakijalle tunnistuslain mukaiset verkkopankkitunnukset 25.3.2017, yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta ei pidä tarpeellisena vaaditun uhkasakon asettamista päätöksensä tehosteeksi.

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnan päätös

Yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunta päätti hyväksyä esittelijän esityksen.

Lainkohdat

Laki yhdenvertaisuus- ja tasa-arvolautakunnasta (1327/2014) 1 §, 7 §, 12 §

Yhdenvertaisuuslaki (1325/2014) 2 § 1 momentti, 8 §, 10 §, 11 § 1 ja 2 momentti, 13 §, 18 § 1 momentti, 20 § 3 momentti, 21 § 2 momentti, 28 §

Perustuslaki (731/1999) 15 §

Luottolaitostoiminnasta annettu laki (610/2014) 15 luku 18 § sekä (1054/2016) 6 § ja 6 a §

Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisestä ja selvittämisestä annettu laki (503/2008) 6 §, 7 § 1 momentti 1 kohta

Laki vahvasta sähköisestä tunnistamisesta ja sähköisistä allekirjoituksista (617/2009) 17 § 1 ja 3 momentti, 20 §, 21 §

Yhdistyneiden kansakuntien kaikkinaisen rotusyrjinnän vastainen sopimus (SopS 37/1970) 1 artikla 1. kohta

Euroopan ihmisoikeussopimuksen (SopS 18-19/1990) 14 artikla Euroopan ihmisoikeussopimuksen 12. lisäpöytäkirja (SopS 8-9/2005)

Muutoksenhaku

Muutoksenhakuohjaus liitteenä.