

EMN FOCUSED STUDY
1 | 2017

Challenges and practices for establishing applicants' identity in the migration process

– National Report of Finland



Co-financed by the
European Union

Challenges and practices for establishing applicants' identity in the migration process

ISBN 978-952-5920-65-9 (PDF)

The EMN has been established by Council Decision 2008/381/EC and is financially supported by the European Union. The objective of the EMN is to meet the information needs of Community institutions and of Member States' authorities and institutions by providing up-to-date, objective, reliable and comparable information on migration and asylum, with a view to supporting policymaking in the European Union in these areas. The EMN also serves to provide the general public with such information.

The study was produced by the Finnish National Contact Point of the European Migration Network (EMN), which is coordinated by the European Commission. The Commission is not responsible for the views or conclusions presented herein.

Overall responsibility:

Senior Adviser Johanna Väänänen (National Contact Point Finland)

National Coordinator Kielo Brewis (National Contact Point Finland)

Available from:

European Migration Network

Finnish Immigration Service

Panimokatu 2 A

FI-00580 HELSINKI, Finland

Tel. + 358 295 430 431

[emn\(at\)migri.fi](mailto:emn(at)migri.fi)

www.emn.fi

ec.europa.eu/emn

Layout: OSG Communications

© cover picture: Kirijaki

Contents

Summary	4
Section 1: The National Framework	6
Section 1.1 Challenges in relation to identity management in the migration process	6
Section 1.2 National legislation	9
Section 1.3 The institutional framework at national level	10
Section 2: Methods for Establishing Identity	14
Section 2.1 Definition and documents required for establishing identity	14
Section 2.2 Methods used in the absence of documentary evidence of identity in the asylum and return procedures.....	17
Section 2.3 Methods used to verify the identity of third-country nationals in other migration procedures	20
Section 3: Decision-Making Process	22
Section 3.1 Status and weight of different methods and documents to determine identity ...	22
Section 3.2 Decisions on the basis of the outcomes of identity management procedures ...	23
Section 4: Databases and data procedures	25
Section 4.1 Legal framework	25
Section 4.2 Data procedures and databases.....	26
Section 4.3 Use of databases in the screening process	26
Section 4.4. Recent and planned developments.....	27
Section 5: Conclusions.....	30

Summary

It is important in all migration processes that the identity of the person seeking right of entry or residence is adequately established. In many migration procedures it is required that the person's identity is verified with an official identity document. This applies to visa applicants and for instance, persons applying for a residence permit based on work or study. In some cases it is possible to issue a residence permit even though the identity of the person is not verified. Then the grounds for issuing a residence permit have been established in some other manner. For instance, the lack of identity documents is not in itself grounds for denying international protection, if based on the person's asylum claim and the authorities' investigation, the applicant is deemed to be in need of protection. A residence permit may also be issued to family members of beneficiaries of international protection, even if they would not have documentary evidence of their identity. The importance of providing correct information regarding identity is emphasized in all migration processes. Providing false information may later result in cancellation of residence permit or refusing a residence permit on the basis of family ties.

The term *identity* has many definitions. In the context of this study identity is defined as "a unique set of characteristics related to a person such as name, date of birth, place of birth, nationality and biometric characteristics, making it possible to individualize a person." In Finland, the terminology related to identity varies in different contexts. In this study the English term *identity* is interpreted as the Finnish term *henkilöllisyys*. The concepts of identification of a person and verification of identity are central in this study. *Identification* means the process of determining a person's identity, for instance through a database search against multiple sets of data (one-to-many check), whereas *verification* means the process of comparison of sets of data to establish the validity of a claimed identity (one-to-one-check).

In Finland, different authorities are responsible for establishing a third-country national's identity in different migration processes. The establishment of

identity within the asylum process was transferred from the responsibility of the police and Finnish Border Guard to the Finnish Immigration Service in 2016. The registering of asylum applications and the storing of biometric identifiers are still the responsibility of the police and the Border Guard, as is the monitoring of foreign nationals. The police is also responsible for the return of rejected asylum seekers. The Finnish Border Guard is involved in establishing the identity of persons entering Finland. Finnish embassies operating under the Finnish Ministry for Foreign Affairs are responsible for the visa process, as well as receiving residence permit applications abroad. The Finnish Immigration Service is the decision-making authority in residence permit issues. From the beginning of 2017, the Immigration Service has also received all residence permit applications made in Finland. The Finnish National Bureau of Investigation (NBI) is the operator specialised in establishing identity and verifying identity documentation. The Finnish Border Guard also has its own document examination.

There are challenges faced by the Finnish authorities in their efforts to reliably establish and verify the identity of third-country nationals within the context of various migration procedures. Establishing identity is especially challenging in the asylum process, as many asylum seekers do not have identity documents. The return of rejected asylum seekers also requires different measures to establish the identity, or at least the nationality of the returnee, depending on the country of origin. As the number of asylum seekers grew significantly in 2015, so did the number of applicants without identity documents. A rejected applicant's return to their country of origin against their will is difficult without valid proof of identity. This has resulted in a situation where a growing number of rejected asylum seekers are staying in Finland without right of residence.

The establishment of identity is somewhat less challenging in the regular migration processes, i.e. visa and residence permit process. Visa applicants, as well as most of residence permit applicants are required to present a valid travel document approved in Finland in order to be issued a visa or residence

permit. However, a challenge in these processes is the reliability of the passport issuing process of the authorities in various countries of origin. A genuine passport can be obtained with false information in countries that do not have a reliable personal register. It is also possible an applicant presents forged documents, or presents a genuine document issued to another person.

This study will go through how identity is established

in different migration processes, including the methods and databases used in establishing identity, the kind of documents accepted, as well as national legislation and guidelines used in the process. The study also maps the challenges faced by Finnish authorities in their efforts to reliably establish and verify the nationality of third-country nationals within the context of various migration procedures. Also some recent or planned developments in the field are introduced in the study.

Section 1: The National Framework

Section 1.1 Challenges in relation to identity management in the migration process

Q1. *Is the issue of establishing identity considered a challenge within the following procedures:*

- a) *Considering the need for international protection?*
- b) *Preparing for the forced return of a rejected applicant for international protection to their (presumed) country of origin?*
- c) *Verifying applications for the following categories:*
 - *Visitors visa*
 - *Residence permits*

a) International protection

According to the Finnish Immigration Service, approximately two-thirds of asylum seekers do not present identity documents. The lack of identity documents makes any reliable establishment of the applicant's country of origin and the accuracy and credibility of the information provided by the applicant more difficult. Establishing identity is important when the applicant's application for asylum is based on individual grounds for international protection, and when there is no further evidence to support the information provided by the applicant. Establishing identity is also relevant when the applicant claims to come from a region where individuals cannot be returned to due to the general security situation there. It is also significant whether the applicant is a minor or an adult.

The majority of challenges in the establishment of identity concern citizens of states that are unstable. The EMN study "*Establishing Identity for International Protection: Challenges and Practices*", conducted in 2012, found such challenging countries to include Iraq, Somalia and Afghanistan.¹ These countries continue to be problematic regarding the availability and reliability of identity documents. They have also been joined by Eritrea, whose citizens arrive in Finland as a result of relocation within the EU. Somalia's national passport is not an approved travel document in Finland, and although the passports of Iraq and Afghanistan are approved documents in Finland, some applicants do not have a passport. This is due either to their own situation in their country of origin, or to the general situation in their region of origin. Some may have left their

passport or identity document behind on purpose. The fact that genuine documents may also be issued on the basis of false information or forged in the country of origin is another difficulty. The establishment of identity also involves challenges in relation to some other African countries, such as Nigeria and Ethiopia. The identity of some citizens of North African countries may also be unclear, or they may have multiple identities.

While establishing the identity of the asylum seeker, the Finnish Immigration Service determines which country is deemed responsible for processing the application according to the Dublin III Regulation.² Another Dublin Member State may be responsible for processing the application if the applicant's fingerprints have been registered in the Eurodac fingerprint database in connection with an asylum application or unauthorised crossing of an external border, or if, for instance, the applicant has family ties, a residence permit or a visa in the Member State in question. If there is no fingerprint match, a challenge in the process may be that the applicant is registered under a different name in another state. This may be the result of differences in transliteration of names or due to the person having used an alias. Unestablished identity is also problematic for asylum seekers themselves, and for those who have been issued a residence permit through the asylum process. Asylum seekers in Finland are allowed to work during the process. However, it is not possible to open a bank account in Finland without a reliable identity document. This makes the payment of wages difficult, which may in turn make it harder for asylum seekers to find work. Asylum seekers are also entitled to a reception allowance. Having a bank

¹ http://www.emn.fi/files/729/EMN-FocussedStudy_2_2012_Establishing_identity.pdf

² https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/examination-of-applicants_en

account would make the payment of this easier. In principle, an asylum seeker with a valid passport from their country of origin can open a bank account in Finland. Banks may nevertheless refuse to open an account if there are weighty reasons for doing so. An individual who has been issued a residence permit, but has an entry of an unconfirmed identity on their travel document or alien's passport, will find it difficult to open a bank account.

b) Forced return of rejected asylum seekers

The challenges related to the return of rejected asylum seekers are partly the same as the challenges related to the establishment of identity in the asylum process. Lack of identity documents makes it more difficult to establish the person's identity, which makes it more difficult to return that person. As a rule, the national authorities in the country of destination require returnees to have a valid passport or travel document. A rejected applicant's return to their country of origin against their will is difficult without valid proof of identity. In light of this, it can be said that establishing identity is even more important when it comes to return measures than it is when resolving the asylum decision.

In the event that an applicant does not have a travel document, they must obtain what is referred to in Finland as "*kotimatkatodistus*", a temporary travel document from the diplomatic mission of their country of origin. When a diplomatic mission issues the aforementioned travel document, the authorities have in some way verified the identity and citizenship of the returnee. The readmission agreements made with some countries include comprehensive criteria for establishing citizenship. In some cases, the establishment of citizenship may be sufficient, even if the precise identity would remain unclear. The kind of document approved as establishing identity or citizenship for the purposes of a temporary travel document and the measures required for the establishment of an individual's identity depend on the authorities of each country. The cooperation between the returning authority and the authorities in the country of destination play an important role. Administrative challenges may slow down the return procedures and complicate negotiations if, for example, the country of destination does not have a Finnish diplomatic mission or if the applicant's country of origin does not have a diplomatic mission in Finland. Problems may also arise if the returnee

cannot be identified due to inadequate registers in the country of origin.

In terms of establishing identity in relation to returns, the majority of problems concern citizens of Iraq, Afghanistan and Somalia. In terms of pure numbers, these countries are also where most asylum seekers come from. Some countries, such as Iraq, issue a temporary travel document only to those who return voluntarily. In such cases, the return can be enforced only if the applicant has a national passport. Finland has made a return agreement with Afghanistan, but there are still challenges in, for instance, the availability of Afghan visas for escorts. Other countries challenging in terms of the establishment of identity include Iran, Nigeria, Ethiopia and North African countries, such as Algeria.

c) Visa and residence permit

The measures and approved documents related to the establishment of identity in the visa process depend on the country of origin. The issuance of a visa requires a valid travel document approved in Finland. The challenge in the visa process is the reliability of the passport issuing process of the authorities in various countries of origin. A genuine passport can be obtained with false information due to corruption or due to the fact that there is no reliable population register in the country of origin. It is also possible that the visa applicant is an impostor, using another person's passport, or that a different person uses the visa and the passport while travelling to Finland or to some other Schengen country.

The fingerprints of a visa applicant are saved in the shared Visa Information System (VIS) of Schengen countries, in which they are retained for a period of five years. It is important with regard to those applying for a new visa within this period of time that they be identified in person, because the fingerprints will not be taken again. The challenge in establishing identity is that it is not possible to check automatically whether the person applying for a visa has applied for or has been issued what is referred to as a D visa – a visa meant for long-term residence issued by a Schengen country – or residence permit to a Schengen country, either on the basis of the same or different information. Verifying the authenticity of the documents presented by an individual may also be challenging in relation to some countries.

The residence permit process likewise involves challenges in the establishment of identity with regard to some nationalities. The challenge involving individuals applying for a residence permit on the basis of work or studies can be the passport issuing process of the country of origin, as with the visa applicants mentioned above. The legalisation of documents related to residence permits may also be challenging. This can make it harder to establish identity. A specific challenge with regard to the residence permit process involves the family members of beneficiaries of international protection, who often do not have reliable documents establishing their identity. In such cases, the establishment of identity and family ties requires the parties to be interviewed and possibly to undergo a DNA test. Such measures

lengthen the application process.

The staff receiving visa and residence permit applications at diplomatic missions are often locally hired and, in some countries, outsourced service providers instead of a Finnish diplomatic mission. The challenge then relates to the means that the person receiving applications can draw upon when establishing applicants' identities. Their right to access national personal registers may be restricted, for example, because they are not Finnish authorities. If there are any doubts as to the authenticity of the applicant's travel documents the staff at Finland's Visa and Residence Permit Application centres must direct the customer to the Finnish embassy.

Q2. *Which factors have contributed to the issues identified in Q1?*

As the number of asylum seekers has increased, so has the number of applicants who cannot present identity documents. Due to the great number of applicants, the National Bureau of Investigation's processing times for document investigation have grown longer. The number of asylum seekers whose application is rejected and who are to be returned has grown along with the increased number of applicants. The number of individuals to be returned who do not have identity documents has also grown in proportion. On the other hand, for instance the readmission agreement made with Afghanistan has increased the efficiency of returns.

The number of applications of family members of beneficiaries of international protection is also on the rise. It has been observed that the situation in some countries of origin, for example include Syria and Iraq, has influenced the availability and reliability of documents.

In some countries of origin, there are attempts to use the visa process as a route for irregular entry, meaning that the applicants mean either to stay in the Schengen area contrary to regulations, or to apply for an employment or study permit or asylum. In such cases, the applicants may also have a reason for presenting false information about their identity.

Q3. *Has your Member State experienced a change in the number of received applications for international protection and irregular migrants in recent years? Was this change an important reason for the above-mentioned challenges and difficulties?*

The number of asylum seekers increased strongly in 2015, when more than 32,000 asylum seekers arrived in Finland. In 2016, the total number of asylum seekers was 5,651. While the number of applicants declined steeply, there were still more of them than there have been on average in the 2000s. The challenges related to the establishment of identity were mostly the same as before the influx of asylum seekers, only the scale was different. On the other hand, a number of applicants were from countries with regard to which the establishment of

identity did not result in challenges in the asylum or return process, such as Albania and Kosovo.

The returns of asylum seekers whose application has been rejected have gained more media attention as the number of returnees has increased; the returns are also subject to more objections from citizens. In addition, an increasing number of asylum seekers whose application has been rejected are staying in the country against regulations.

Q4. Please provide a list of countries of (claimed) origin for which establishing identity was considered to be particularly difficult (i) when considering asylum applications; (ii) for implementing return.

(i) Countries that are challenging in terms of the establishment of identity in the asylum process include particularly Iraq, Afghanistan and Somalia, as well as some other African countries, such as Eritrea and Nigeria.

(ii) Countries that are challenging in terms of the establishment of identity for the purpose of implementing return include Iraq, Afghanistan, Somalia, Nigeria, Ethiopia, Algeria and Morocco.

Section 1.2 National legislation

National legislation

Q5. Legislative basis for the procedures used to determine identity within the procedure for international protection and/or return.

The Personal Data Act (523/1999) provides the grounds for the processing of personal data. Given that it is a general law, any special provisions concerning the processing of personal data provided in other acts are applied first, in respect to the Personal Data Act's provisions in question. The public nature of the operations of authorities is regulated by the Act on the Openness of Government Activities (621/1999). Identity-related procedures are also determiner in the Aliens Act, the Act on the Processing of Personal Data by the Police (761/2003) and the Act on the Processing of Personal Data by the Border Guard (579/2005).

The Finnish Aliens Act (301/2004) does not contain specific provisions on the establishment of identity within the asylum process. Competence with regard to the establishment of identity was transferred from the Police and the Finnish Border Guard to the Finnish Immigration Service in 2016. Once an asylum seeker arrives in Finland and is registered here, they will be subject to what is referred to as an asylum investigation, aiming to establish their identity and travel route. The legislative amendment that took effect in 2016 transferred asylum investigation from the Police and the Finnish Border Guard to the Finnish Immigration Service. The Immigration Service conducts the investigation in connection with the asylum interview. Rather than being a result of the increase in the number of applicants in 2015, the transfer of competence had been pending for some time. The change aimed to centralise and increase the efficiency of the asylum process. It was based on preparing for a possible increase in the number of applicants.

The establishment of identity is provided for in section 97 of the Aliens Act. The Finnish Immigration Service establishes the identity, travel route and entry into the country of a foreign national applying for a residence permit on the basis of international protection. The information required for the determination of the state responsible for the processing of the asylum application is obtained. When establishing an applicant's identity, personal data on the applicant's family members and other relatives is collected. The Immigration Service also conducts the asylum interview, which aims to investigate the applicant's grounds for the persecution they have been subject to in their country of origin or permanent residence or other infringement of rights or the threat thereof. The police may participate in the asylum interview if Finland's national security, international relations or public order or security so require.

In accordance with section 95 of the Aliens Act, asylum applications are registered by the police and the Finnish Border Guard. In connection with the registration, the police or Border Guard official records the applicant's personal data and the documents in their possession. According to section 131, for the purposes of identification and registration, police or border control authorities may take fingerprints and a photograph and record other personal descriptions of an asylum seeker. The applicant's fingerprints, photograph and signature are stored in the UMA system. Personal descriptions are recorded in a register maintained by the police. The fingerprints are checked against a national fingerprint register, as well as the shared central

fingerprint database EURODAC.³ The process is described in more detail in Annex 1: Procedural steps taken to establish identity of third-country nationals

The police and Border Guard officials are furthermore entitled to detain the foreign national on the basis of an individual assessment, should the detention be necessary for the establishment of their identity.

The police and Border Guard have, for the purpose of monitoring foreign nationals and provided that it is necessary to establish the foreign national's citizenship and right to stay and work, the right to obtain information from the subject of monitoring, and to inspect the necessary documents pertaining to the foreign national's identity, citizenship and right to reside and be employed in Finland.

Q6. *Is the process used when verifying the identity of third country applicants for visitors' visa, work and study permits and family reunification permits, laid down in national legislation?*

The issue of visas in Finland is based on EU regulations. The VIS Regulation defines the purpose, functionalities and responsibilities for the Visa Information System (VIS).⁴ The Visa Code establishes the procedures and conditions for issuing visas for short stays in and transit through the territories of EU countries.⁵ The Member States have a common manual for applying the Visa Code. The Schengen acquis are complemented by national legislation. Chapter 3 of the Aliens Act contains provisions on the application and issue of visas. Finland issues only visas that comply with the EU Visa Code. In departure from several other Member States, Finland does not issue national long-stay visas (D-visas).

Verifying the identity of a residence permit applicant is based on the Aliens Act. According to section 35 of the Aliens Act, the issuance of a residence permit requires the foreign national's travel document to be valid. Pursuant to Section 11 of the Aliens

Act, foreign nationals may enter Finland if they hold a valid travel document that entitles them to cross the border. The document is also reliable means of verifying their identity. The Aliens Act furthermore defines the travel documents that entitle an individual to cross the external border and the personal data such travel documents must contain. A foreign national must present a travel document to a border control officer or the Police upon request. A foreign national's travel document must indicate their name, date of birth, gender and nationality as well as the validity and issuer of the travel document and the place where it was issued. The travel document must also be furnished with a photograph from which the document's holder is easily identifiable. Border control officials may, in individual cases and for a special reason, accept a personal identity card or other equivalent document that does not meet the aforementioned criteria as a temporary travel document.

Section 1.3 The institutional framework at national level

Q7. *Have there been any changes concerning which national authorities have the responsibility for establishing the identity of applicants for international protection and return following the 2013 EMN Study on 'Establishing identity'?*

The establishment of identity and travel route within the asylum process transferred from the responsibility of the police and Finnish Border Guard to the Finnish Immigration Service in 2016 (see Q5). The receipt of asylum applications and recording personal data and biometric identifiers of the applicant are the responsibility of the police and the Finnish Border

Guard. The transfer of competence was not, as such, a consequence of the increase in the number of applicants in 2015. The legislative amendment was already pending at the time and it aimed to increase the efficiency of the process and prepare for a possible increase in the number of applicants.

³ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/asylum/identification-of-applicants_en

⁴ Regulation (EC) No 767/2008 of the European Parliament and of the Council of 9 July 2008 concerning the Visa Information System (VIS) and the exchange of data between Member States on short-stay visas.

⁵ Regulation (EC) No 810/2009 of the European Parliament and of the Council establishing a Community Code on Visas.

Q8. Which national authorities have the responsibility for verifying the identity of third country applicants for visitors' visa and permits for the purposes of study, work and family reunification?

The visa process is coordinated by the Ministry for Foreign Affairs of Finland. Finland's diplomatic missions are responsible for issuing visas, and are also responsible for establishing the applicant's identity. When necessary, the application can also be sent to Finland to the Ministry for Foreign Affairs or the Finnish Security Intelligence Service for a statement. Honorary consuls and honorary consulates cannot issue visas. In some countries, visa applications, as well as residence permit applications, can also be submitted to an outsourced service provider indicated by the diplomatic mission. If there are any doubts as to the authenticity of the applicant's travel documents or the applicant's identity, the staff at Finland's Visa and Residence Permit Application centres must direct the customer to the Finnish embassy. In some third countries, it is agreed that some other Schengen country represents Finland in visa matters. In such cases, the diplomatic mission of the Schengen country in question verifies the applicants' identity and makes the visa decisions.

Applications for a residence permit are usually submitted abroad, at a diplomatic mission of Finland. When submitting the application, the applicant must have a valid travel document to prove their identity. An official at the diplomatic mission authenticates the identity and confirms the document's authenticity (in some diplomatic missions, this is done by a

immigration liaison officer). In Finland, these applications are submitted at a service point of the Finnish Immigration Service.⁶ When making the decision, the Finnish Immigration Service assesses whether the applicant's identity has been established or remains unclear.

The Finnish Border Guard checks a visa holder's travel document and identity in connection with the border crossing. Fingerprint checks are carried out in connection with border crossings for all such third-country nationals with a visa obligation who have been issued a VIS visa. When a holder of a residence permit enters the country, the Finnish Border Guard checks their travel document and identity in connection with border control. The Border Guard always has preliminary information provided by the Finnish Red Cross on quota refugees who have a residence permit. The Border Guard does not have preliminary information as such on other holders of residence permits, such as students, workers and those who have been issued a residence permit due to family ties. When individuals arrive in Finland from outside the Schengen area, the airline has a statutory obligation to send a passenger manifest when the plane starts its journey to Finland. The individuals are subject to a normal border check upon entry to the country.

Q9. Does your Member State have in place specific procedures to establish the identity of third-country nationals within the context of exceptional migratory flows (e.g. under the EU 'Hotspot' approach)?

Section 133 of the Aliens Act provides for the registration of asylum seekers in large-scale entry. In the exceptional event that the number of migrants is so high that the investigation of the criteria for entry and the registration of the migrants in a normal procedure is not possible, the Government may decide that the migrants whose criteria for entry are unclear or whose identity is unclear may be delivered to a registration centre for the purposes of registration. The registration centre is provided for in the Act on the Reception of Persons Applying for International Protection (746/2011).

The police or the border control authority, or an

official appointed to the duty by the Ministry of the Interior under the supervision of the aforesaid, may record the personal identifiers (fingerprints, photograph and other identifiers) of a migrant in connection with the registration. The migrant is obligated to reside at the registration centre for the duration of the registration, unless their health or other pressing personal reason otherwise requires. The registration must be carried out without delay. In other respects, the establishment of identity that takes place at a registration centre does not differ from the normal registration of an asylum seeker that occurs at a police station or at a border control point.

⁶ As of the beginning of 2017, the Finnish Immigration Service's competence came to include other processes formerly handled by the police, in addition to the asylum investigation. These include the reception of residence permit applications submitted in Finland, decisions to extend residence permits and decisions on permanent residences. The Finnish Immigration Service's responsibilities also came to include the registration of EU nationals and the residence card applications of their family members.

A registration centre was established in Finland on 17 September 2015 in response to the rapid increase in the number of asylum seekers. The centre was established in Tornio, by the border facing Sweden, given that, at the time, the majority of the applicants entered Finland through northern Sweden. Any migrants whose identity or criteria for entry were unclear were directed to the centre established in Tornio. The registration centre was operated by the Finnish Red Cross and personnel of the police, the Border Guard and the Finnish Immigration Service, as well as the Finnish Defence Forces and Customs took part in the operations. The registration centre also employed a document specialist of the

Finnish Border Guard, tasked with investigating the authenticity of the migrants' travel documents.

Asylum seekers were registered at the centre and some initial interviews establishing the applicants' identity and travel route were conducted. The centre had accommodation for around 300 applicants, and additional facilities for emergency accommodation. The applicants were sent to reception centres as soon as they were registered or interviewed, so they were usually accommodated at the registration centre for a short period. The centre operated until 1.3.2016. If a similar situation reoccurs, the authorities are prepared to re-establish the centre, if necessary.

Q10. *Does your Member State have a central competence centre or similar entity for issues related to identification and identity verification?*

The Finnish National Bureau of Investigation (NBI) is the operator specialised in establishing identity and verifying identity documentation. It is one of national units of the Finnish Police. The NBI's Forensic Laboratory issues official statements on the technical authenticity of identity documents. In the migration process, the National Bureau of Investigation's document investigation is employed chiefly in asylum matters, but it can also be employed in other matters. Finland's SIRENE Bureau is also within the NBI. Each Member State operating the Schengen Information system SIS has set up a national SIRENE Bureau, that is responsible for any supplementary information exchange and coordination of activities connected to SIS alerts.⁷

In addition to the National Bureau of Investigation, document investigations are carried out by the Finnish Border Guard. However, the Border Guard does not carry out forensic investigations. If necessary, documents are submitted to the NBI for a statement.

The Finnish authorities have their own databases containing genuine and false documents, and they use the restricted iFADO database (Intranet False and Authentic Documents Online) as well as the Public Register of Authentic travel and identity Documents Online (PRADO) and Edison (Electronic Documentation and Information System on Investigation Networks) when checking the authenticity of documents.

Q11. *Are the officials responsible for determining the identity of the abovementioned immigration categories authorised to access EU databases holding identity information about third-country nationals?*

Finnish officials have access to various EU databases depending on the immigration category.

EURODAC, the VIS and SIS systems, Interpol, Europol.

The officials in the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service have access to the following EU databases: the fingerprint database EURODAC, VIS and SIS. Officials of the Immigration Unit processing residence permits have access to VIS and SIS.

The Finnish Border Guard has access to the following registers: VIS, SIS II and Interpol/ SLTD (Database of Stolen and Lost Travel Documents). In addition, the Finnish Border Guard uses document databases such as iFADO, PRADO and EDISON.

The police has access to the following registers:

An official of a diplomatic mission uses VIS, SIS and, for instance, PRADO and Edison.

⁷ The Schengen Information System SIS II: The national border guard, customs and police officials responsible for inspections carried out at both the external and internal borders of the Schengen area can transmit information on entry bans, individuals wanted by the police or missing persons and items, such as documents.

Q12. *Are the officials responsible for determining the identity of applicants authorised to liaise directly with other authorities who have access to these databases?*

When necessary, the officers of diplomatic missions can contact the Finnish Border Guard or the authorities of other Schengen countries. In addition, the immigration liaison officers who work at some of Finland's diplomatic missions have their own network through which they can remain in contact with other authorities. The visa application centre in Kouvola has a representative of the National Bureau of

Investigation who carries out document investigation on the premises.

The Finnish Immigration Service can request more information from the police, the Finnish Border Guard or the Ministry for Foreign Affairs in relation to establishing the identity of a residence permit applicant.

Section 2: Methods for Establishing Identity

Section 2.1 Definition and documents required for establishing identity

Q13. *What legal and/or operational definitions of identity are used with regard to (a) applicants for international protection and (b) the return process and (c) applications for visas and residence permits?*

a) International protection

The Aliens Act does not contain a definition of the concept of identity. The Asylum Unit of the Finnish Immigration Service has operational guidelines on the resolution of identity in the asylum process. According to the asylum guidelines, the resolution of an application for asylum requires the following personal data: the applicant's first and last name, former names (if any), gender, date and place of birth, marital status, ethnic origin, national origin, citizenship, religion, occupation or rank, address in country of origin, address in Finland, education, language skills, occupation, work history, social background and information on conscription.

The data related to an asylum seeker's identity is recorded in the Finnish Immigration Service's electronic case management system UMA, which requires each applicant to have a single identity "in use". In addition, an applicant may have an unspecified number of "other identities". Identity in UMA includes name, citizenship, date of birth and country and place of birth. A single identity record can include multiple entries for name and citizenship, but one of each must be selected as "the one being used". However, only one date of birth may be linked to each identity in the system. The identity is linked to one set of fingerprints.

According to section 136 of the Aliens Act, "if it is impossible to verify the identity of the alien, an appropriate entry shall be made in the alien's passport or the refugee travel document." This special provision allows the authorities to issue a travel document to a foreign national who has been issued a Finnish residence permit despite his or her identity not having been confirmed. According to the Aliens Act, such travel documents are issued in a capacity other than a document proving identity.

b) Return

There is no unambiguous definition of identity used in the context of return procedures. Operational definitions of what is required to establish identity for the purpose of return may be found in the asylum guidelines and removal guidelines issued by the Finnish Immigration Service, and the internal guidelines of the police.

c) Visa and residence permit

There is no legal definition of identity in the visa process. The establishment of identity with respect to visa applicants is defined in the VIS Regulation. In the context of the Regulation, 'identification' means the process of determining a person's identity through a database search against multiple sets of data (one-to-many check) and 'verification' refers to a procedure in which sets of data are compared against each other to establish the validity of a claimed identity (one-to-one check). The Visa Information System also contains biometric data, so that a visa applicant's identity can be verified and identified in a reliable way.

The Finnish Aliens Act does not contain exact provisions on establishing the identity of a person applying for a residence permit. Section 130 on establishing identity and providing information on residence decrees that at the request of the police or other authorities processing a matter concerning an alien, the alien shall present his or her travel document or prove his or her identity in some other reliable manner. The Aliens Act also contains provisions on the recording and comparison of biometric identifiers.

Q14. What types of documents and other information do the authorities in your Member State accept as (contributing to) establishing the identity for the abovementioned immigration categories?

Table 1 Documents accepted as (contributing to) establishing the identity

Type of document	(a) applicants for international protection	(b) for the return process	(c) applicants for visitors visa and residence permits
Official travel documents: Passports, ID cards	<p>Yes</p> <p>The most reliable means of confirming identity is an official travel document of the applicant's country of origin, which is approved in Finland pursuant to the Aliens Act. A national passport is approved from most countries, even though national passports are not always reliable.</p> <p>An identity card is also approved if it contains the required information (or together with another document if they together contain the required information).</p>	<p>Yes</p> <p>The most reliable means of verifying identity is the official travel document of the applicant's country of origin, which is approved in Finland pursuant to the Aliens Act. A national identity card can also verify identity.</p> <p>A temporary travel document issued by a diplomatic mission of the applicant's country of origin may also be used to confirm identity.</p>	<p>Yes</p> <p>Visa applicants: A valid national passport (also a refugee travel document issued by another country). Depending on the applicant's country of origin, an identity card of the country in question is also required.</p> <p>Residence permit applicants: A valid national passport or a national identity card/certificate of nationality. A travel document issued by another state. Travel documents may include and alien's passport or a refugee travel document.</p>
Other documents: birth certificates, driving licence, divorce certificates, marriage licences, qualification certificates, house books etc.	<p>Yes</p> <p>On a case-by-case basis, the Finnish Immigration Service may also approve a driving licence, a certificate of nationality, or marriage and birth certificates as documents proving identity, depending on the applicant's country of origin and the information the document contains. If a document is issued by an authority, deemed to be reliable and has the required personal data and identifying characteristics, the person's identity can be considered as having been verified.</p>	<p>Yes</p> <p>The aforementioned are approved as documents verifying identity depending on the country of origin and on a case-by-case basis, provided that they contain a name as well as a date and place of birth.</p> <p>A document verifying identity can be, for instance, a driving licence, an identity card, birth certificate or a military passport</p>	<p>Yes/ Contributing to</p> <p>Visa applicants: Documents can substantiate identity. The acceptable documents, and which documents must be checked, depend on the country of origin and the applicant's situation.</p> <p>Residence permit applicants: Some of these documents may also contain such information pertaining to the applicant's identity as may be considered, on a case-by-case basis, when processing an application for a residence permit.</p>
Informal (residence) documents, such as UNHCR registration documents	<p>Yes (contributing to)</p> <p>The documents can substantiate identity, but they cannot usually be used to verify identity.</p>	<p>Yes (contributing to)</p> <p>Documents can substantiate identity.</p>	<p>Yes (contributing to)</p> <p>The visa process: Some documents can substantiate identity. Documents that prove identity issued by international organisations are approved with limitations.</p> <p>The residence permit process: The documents can substantiate the identity, but they cannot usually be used to verify identity.</p>

Q15. Are copies of identity documents accepted by the relevant authorities?

Copies of identity documents are not considered to be reliable evidence of identity in the asylum process, although decisions on asylum applications in such cases will include a note stating that the applicant has presented copies of documents in support of his or her stated identity. Nor are copies of identity documents accepted as documents proving identity

in the visa or residence permit process. Other documents supporting an application can be copies, depending on the country of origin. Depending on the applicant's country of origin, a copy of a document proving identity may be sufficient for return purposes.

Q16. *Which are the major issues faced by your Member State concerning determining the authenticity (or genuineness) of documents?*

The determination of the veracity of identity documents involves challenges in the asylum and return processes. With the exception of national passports, there is not enough comparison material available of the documents indicating identity that are issued by various countries (identity cards and birth or marriage certificates). There are also some countries like Somalia, for which no reliable information or comparison material is available. A Somalian passport or other Somalian documents are not approved in Finland. Although the national passport of a certain country would, in principle, be an approved travel document in Finland, the documents' reliability may be questionable. This can be influenced by a country's unstable situation, for example in Syria. The possibility of corruption in some countries can also have an effect on the reliability of passports. Nor can national identity cards always be considered reliable (such as Afghanistan's identity card tazkira/tazkera).

If an identity document contains elements indicative of forgery, it is forwarded to the Border Guard or the National Bureau of Investigation for closer examination. It is not always possible to give an opinion on the authenticity of a document. In some countries, official certificates indicating identity can

include handwritten sections or it may be acceptable to glue new information on previous information.

The verification of the authenticity of identity documents also involves challenges in the visa and residence permit processes. The quality of passports has improved in all countries, and unlaminated or handwritten passports are not accepted. The possible challenge lies with genuine documents issued on the basis of false information. Some diplomatic missions also face the challenge of a lack of devices meant for the investigation of documents.

When a residence permit is applied for in a diplomatic mission of Finland abroad, the authenticity of the documents is verified at the diplomatic mission. The documents are scanned and saved in UMA. The original documents are not sent to the Finnish Immigration Service. The diplomatic mission may be able to verify the authenticity of the stamp on the document or the signature of the document's issuer, for example, but not whether the information on the document is correct. Many countries do not maintain personal registers from which personal data could be checked. Forged documents, or genuine documents with false information, are easily available in some countries against money.

Q17. *In your Member State, are there any national guidelines for the control by the relevant authorities of identity of person and identity documents in the various migration procedures?*

In the asylum process the guidelines for the establishment of identity include the Aliens Act, asylum guidelines, removal guidelines, asylum handbook and the guidelines concerning an asylum seeker's age assessment. Regarding return, the guidelines include the aforementioned and the internal guidelines of the police.

The guidelines in the visa process include the Aliens Act, the Schengen acquis and VIS Regulation. The Aliens Act, permit procedure guidelines and other internal guidelines of the Finnish Immigration Service are used in residence permit matters.

Q18. *In which situations, and by which authorities, are forged documents most commonly detected in connection with applications for visa and residence permit?*

Forged documents are encountered fairly infrequently in the visa and residence permit processes, when compared with the number of applications. The Finnish Police and Border Guard encounter forged

documents in connection to, for instance, asylum seekers and individuals entering and residing in Finland irregularly.

Section 2.2 Methods used in the absence of documentary evidence of identity in the asylum and return procedures

Q19a. In your Member State, do national authorities make use (or plan to make use) of the methods identified below to establish the identity of third-country nationals subject to asylum/return procedures?

Table 2: Methods used for establishing identity in the asylum/ return procedure (I)

Method	Applicants for international protection	Return of rejected applicants for international protection
Language analysis to determine probable country and/or region of origin	Yes: optional A language analysis may be necessary to determine an applicant's country of origin and/or citizenship as part of the establishment of an asylum seeker's identity. Language analyses may be carried out when there are grounds to suspect that the information provided by the applicant regarding his or her country of origin is unreliable. The language analysis sample is saved by the Finnish Immigration Service and analysed by the Swedish SpråkAB.	Yes: optional Possible, if the analysis was not carried out during the application phase.
Age assessment to determine probable age	Yes: optional A forensic examination may be carried out to assess an asylum seeker's age if there are clear grounds to suspect that the information provided with regard to the applicant's age is unreliable. The forensic examination aiming to assess an applicant's age is carried out by the National Institute for Health and Welfare at the request of the Finnish Immigration Service.	No
Interviews to determine probable country and or region of origin (or other elements of identity)	Yes: obligatory The Finnish Immigration Service conducts the interview as part of the asylum investigation.	Yes: part of standard practice When necessary, a rejected applicant may be heard prior to initiating the return process if new evidence or information with regard to their identity has emerged. The police will discuss the removal arrangements with each returnee prior to the initiation of the return measures.
Identity related paper and e-transactions with the authorities (e.g. tax, social benefits)	No/optional Not related to the establishment of identity within the asylum process. Tax information and the Social Insurance Institution of Finland (Kela) registers can be checked through the UMA system if necessary.	No
Identity related paper and e-transactions with the private sector (e.g. bank)	No/optional Not related to the establishment of identity within the asylum process.	No
Identity related e-transactions in connection with social media	No See Table 4.	Yes: optional The police may search for identity-related data in social media.
Smartphones and other digital devices: May your law enforcement/immigration authorities confiscate (temporarily or permanently) such devices and access their content in their efforts to establish or verify an identity?	Yes/No. The Finnish Immigration Service may not examine the applicant's phone or other devices. The police and the Border Guard have the right to examine an asylum seeker's phone or other devices in connection with the asylum application's registration in order to establish identity.	Yes: optional If necessary, the police may examine a returnee's phone or other devices in order to establish identity.

Method	Applicants for international protection	Return of rejected applicants for international protection
Other Please describe, e.g. other type of investigations or cooperation with or contacts in third countries, such as diplomatic missions	Optional: The Finnish Immigration Service's Country Information Service supports decision-making and the establishment of identity. Photographic evidence and other materials found through electronic sources, for example, may be used in the process of verifying an applicant's identity.	Optional: The police cooperates with the diplomatic missions of third countries, Interpol and local authorities as necessary. In the case of certain countries, a representative of the country of destination is requested to conduct an interview with the applicant to verify their citizenship. The Helsinki Police's identification and coordination group may travel to the country of destination to obtain the necessary return documents. Finland's diplomatic missions may provide assistance in obtaining information and documents from local authorities.

Table 3 Methods used for establishing identity in the asylum/return procedure (II)

Method	Applicants for international protection		Return of rejected applicants for international protection	
	National database	European database	National database	European database
Fingerprints for comparison with National and European databases	Yes: obligatory	Yes: obligatory	No/ optional Fingerprints have been taken during the application phase.	No/ optional Fingerprints taken during the application phase.
Photograph for comparison with National and European databases	Yes: obligatory The photograph is saved in the national register. The photograph is not compared automatically, but it may be compared with a national database when necessary.	Yes: obligatory The photograph is not compared automatically, but it may be compared with photographs in international databases when necessary.	No/ optional Photograph has been saved during the application phase.	No/ optional Photograph saved during the application phase.
Iris scans for comparison with National databases	No	No	No	No
DNA analysis	Yes: optional, but used rarely A DNA test may be conducted if there is reason to suspect the kindred relationship of individuals presenting themselves as family members, or if the applicant has presented grounds for a residence permit based on family ties.	NA	No No. The police has no authority to request a DNA analysis, except when an offence is suspected.	No

Table 4 Methods national authorities plan to use for establishing identity in the asylum/ return procedure (I)

Method	Applicants for international protection	Return of rejected applicants for international protection
Identity related e-transactions in connection with social media	Yes: optional The Asylum Unit's planned Flow 2 project aims to develop a method for searching and using identity-related information in social media.	N/A

Q19b. *Is the (biometric) identity information given by an asylum seeker matched against identity information available in the Visa Information System (VIS)?*

The asylum unit of the Finnish Immigration Service has used the VIS register since 2011 to check the identity information of asylum seekers. The police and Border Guard carry out fingerprint searches, matching the fingerprints of all asylum seekers against those stored in VIS register. Although no

statistics are produced regularly, it is possible to extract the information from the database (hits per year per nationality). Approximately 3,7 % (of asylum seekers 1.1.2016-19.6.2017) of matchings produce a positive 'hit', meaning that their fingerprints have been stored in the VIS system.

Q20. *Has your Member State introduced any changes in the method(s) used to establish the identity of applicants in the asylum and/or return procedures since 2013?*

The establishment of identity and travel route within the asylum process was transferred from the responsibility of the police and Finnish Border Guard to the Finnish Immigration Service in 2016. The transfer of competence aimed to increase the efficiency of the process and prepare for a possible increase in the number of applicants.

The Schengen countries' shared Visa Information System (VIS) has been deployed in phases starting from 2011 until 2015.

Automated functionalities have been added to the UMA register. The UMA register performs automatic checks to other databases. Asylum applications are also sorted into different work queues automatically, for instance on the basis of whether or not the applicant has a document establishing their identity. The means to and the professional skills of the Asylum Unit's officers in relation to the establishment of identity were developed as part of the Asylum Unit's AMIF funded Flow project (Flow – developing the initial part of the asylum process by improving cooperation, tools and professional skills).

A direct data transfer channel was built between Finland's UMA register and the European Eurodac system in the Asylum Unit's Euro-Auto project. Previously, data updates to the Eurodac system were carried out with a separate program.

Two senior advisers of the Asylum Unit have been assigned to the National Bureau of Investigation's "Tupa" operations. The officials gather, analyse and pass observations and data related to asylum seekers and the asylum process in terms of irregular entry, for example, as well as war crimes and offences involving asylum seekers.

To increase the efficiency of the entire asylum process, the Finnish Immigration Service engages in stakeholder cooperation with the police, the Finnish Border Guard, and various ministries, such as the Ministry of Economic Affairs and Employment, the Ministry of Social Affairs and Health, and the Ministry of Justice. The National Police Board and the Finnish Immigration Service also have a joint development project concerning return measures.

Section 2.3 Methods used to verify the identity of third-country nationals in other migration procedures

Q21. Does an applicant for a visa or residence permit have to present an official travel document?

A visa applicant must present an official travel document. No exemptions are made in the regular visa process. However, the Schengen acquis allow for an exemption on humanitarian grounds, on grounds of national interest or on grounds of international obligations.

According to the Aliens Act, the issuance of a residence permit also requires that the third-country national has a valid travel document. The requirement may be exempted from in connection to a residence permit applied for on the basis of family ties, if the other criteria for the residence permit are met. According to the Finnish Immigration Service's guidelines pertaining to family ties, an exemption may be necessary at least when leading a family life elsewhere than in Finland is impossible and when the family has been established before the sponsor arrived in Finland. An exemption from the travel document requirement can also be made on

the basis of international human rights conventions when a residence permit is applied for on the basis of family ties and the applicant is from a country where a travel document that would be approved in Finland cannot be obtained. Such countries include Somalia.

With regard to other residence permit categories, when applied for in Finland, the applicant may be issued an alien's passport, in exceptional cases, for the purpose of acquiring a travel document of his or her country of origin or for some other special reason, such as the applicant being unable to acquire a national passport. According to the Aliens Act, a residence permit may furthermore be issued to an individual applying for such a permit in Finland despite the lack of a valid travel document in some special cases (including compassionate grounds, trafficking in human beings or a witness protection programme).

Q22. Do national authorities make use (or plan to make use) of the methods identified below to establish the identity of third-country nationals within the framework of procedures concerning applications for short-stay visas and residence permits?

Table 5 Methods used for establishing identity

Short stay visas		
Method	National database	European database
Fingerprints for comparison with National and European databases	Yes: obligatory The VIS register only. Fingerprints are not saved in the national visa register (SUVI). Fingerprints are not compared to national or international registers automatically. The police or Border Guard can carry out comparisons when necessary.	Yes: obligatory VIS See left-hand column
Photograph for comparison with National and European databases	Yes: obligatory SUVI/VIS. The photograph is saved, but it is not compared to national or international registers automatically. The police or Border Guard can carry out comparisons when necessary.	Yes: obligatory VIS See left-hand column
Residence permit for work and study reasons		
Method	National database	European database

Fingerprints for comparison with National and European databases	Yes: obligatory UMA Not compared to national or international registers automatically.	No
Photograph for comparison with National and European databases	Yes: obligatory UMA Not compared to national or international registers automatically.	No
Others (please specify)	Electronic signature (UMA)	N/A
Residence permit for family reasons		
Method	National database	European database
Fingerprints for comparison with National and European databases	Yes: obligatory UMA Not compared to national or international registers automatically.	No
Photograph for comparison with National and European databases	Yes: obligatory UMA Not compared to national or international registers automatically.	No
DNA analysis	Yes: optional Used to establish family ties in cases where the parties have not been able to present reliable documents on the applicant's identity and of the family tie to the sponsor.	No
Others (please specify)	Electronic signature (UMA) A forensic examination may be carried out to assess the age of a sponsor who is a minor, if there are clear grounds to suspect that the information provided with regard to the applicant's age is unreliable. The forensic examination is carried out by the National Institute for Health and Welfare at the request of the Finnish Immigration Service.	N/A

Table 6: Methods national authorities plan to use for establishing identity

Visas and residence permits		
Method	National database	European database
Others (please specify)		Finland will take part in the shared entry/exit system (EES) proposed by the European Commission. The information of all non-EU nationals, visa-required and visa-exempt travellers in the Schengen area will be collected in the system.
Others (please specify)		Finland is interested in taking part in a shared register, which would contain information on the residence permits and national long-stay visas issued by the different Schengen countries.

Section 3: Decision-Making Process

Section 3.1 Status and weight of different methods and documents to determine identity

Q23. *On the basis of the information gathered by the methods outlined in Section 2, how is a decision on the establishment of identity made? Are some methods given more weight than others?*

The Finnish Immigration Service, which is responsible for processing asylum applications, makes a statement regarding the applicant's identity in its asylum decision, but does not issue an actual decision on the applicant's identity. A note is entered in the register of aliens stating whether identity is verified or not verified. The actual decision on a foreign national's identity is first made when a person who has been issued a residence permit is entered into the Finnish Population Information System. The authority in the matter lies with the local register office of the foreign national's municipality of domicile in Finland.

The most reliable means of verifying identity is the official travel document of the applicant's country of origin, which is approved in Finland pursuant to the Aliens Act. Fingerprints, on the other hand, indicate whether the individual has applied for an asylum or visa for another country and whether they have presented themselves under other information. The aforementioned methods for establishing an asylum seeker's identity have not been assigned

an order of preference or ranking. The methods for establishing identity employed complement each other. The applicant's interview plays a central role in establishing their identity. For instance, a language test alone is not sufficient proof that an applicant has provided false information on their identity or citizenship.

The successful return of a third-country national who has been refused asylum is contingent on identifying the returnee as a citizen of the country of origin in question and obtaining travel documents from the embassy or consulate of the country of destination. In the visa process, documents and register checks support one another. An official travel document is the primary proof of an applicant's identity. The identity of an individual applying for a residence permit is likewise noted according to a travel document. If the individual lacks an identity document, the identity is noted according to the applicant's statement and an entry of the unverified identity is made in the UMA register.

Q24. *Does there need to be consistency between the results obtained from the various methods used?*

In all application processes, the identification documents presented by the applicant must support each other. If the personal data shown on various documents does not match, the applicant's identity cannot be considered to have been established.

Even if the personal data shown on various

documents would not match, the applicant can still be returned to the country of origin, provided that they have a document establishing identity or citizenship approved by the country of origin, a diplomatic mission of the country of origin issues them a temporary travel document and the country of origin accepts them.

Q25. *Is a 'grading' structure or spectrum used to denote the degree of identity determination (e.g. from "undocumented," over "sufficiently substantiated" or "has the benefit of doubt" to "fully documented and verified")?*

There are no different levels of identity establishment in the asylum and residence permit processes. The identity of the applicant is either verified or not

verified. In the visa process, identity must be fully documented and verified.

⁸ [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/factsheet - entryexit system en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/factsheet_-_entryexit_system_en.pdf)

Section 3.2 Decisions on the basis of the outcomes of identity management procedures

Application for international protection

Q26a. *Does the outcome of the procedure to establish the identity of the applicant for international protection influence a recommendation to 'grant international protection,' 'refuse international protection' or 'defer decision'?*

Identity-related aspects play a relevant role in asylum applications where the applicant has presented individual grounds for international protection and where the applicant's identity is closely linked to the grounds for applying for protection. In such cases, verifying the applicant's identity can confirm the individual grounds they have stated for the asylum application and/or the applicant's country of origin. The establishment of identity also plays an important

role for applicants who are being granted subsidiary protection due to the security situation in their country of origin.

A failure to substantiate an applicant's identity does not automatically lead to refusal. The majority of asylum seekers cannot present reliable documents on their identity.

Q26b. *If there has been an increase in the number of asylum applicants or irregular migrants in your Member State in recent years, what has been the impact of such increase in the decision-making process?*

Due to the increase in the number of asylum seekers in 2015, decision-making has been challenged by the magnitude of the case load and time limitations.

The great number of applications has also congested the National Bureau of Investigation's document investigation.

Return

Q27a. *Does the outcome of identity establishment influence a recommendation to 'defer return'?*

If identity has not been established and the necessary identity documents are not available, the police may have to postpone the return until the documents have been obtained. The diplomatic missions of some countries issue a temporary travel document

only to those returning voluntarily. For this reason, the police cannot return these people against their will. The number of such individuals staying in the country without a right of residence has increased in Finland in recent years.

Q27b. *Are the results of the work to establish identity during the international protection process available to the authorities preparing forced return? Describe any supplementary steps that may be needed with respect to identity establishment for the authorities in the receiving country to be prepared to accept the return.*

The information provided during the application phase and the information stated in the decision can be used in the context of return. The police uses primarily the information on the identity document

and, in the lack of a document, the information obtained in the asylum process. The police also has the right to examine a returnee's phone, for example, to gain additional information.

Sometimes the authorities of the country of origin want to interview a returnee to establish identity. Sometimes the police or a diplomatic mission of Finland has to procure the necessary information and documents from the country of destination. In the event that an applicant does not have a valid travel document, they must obtain a temporary

travel document from the diplomatic mission of their country of origin. The foreign mission of the country of origin of the person in question confirms the person's identity by issuing them with a travel document with personal information by which he/she is known in his/her country of origin. This information is considered the official identity of the person.

Procedure for third country applicants for visa and residence permits

Q28a. *Does the outcome of identity establishment influence a recommendation to "grant residence permit" "refuse residence permit," "defer decision"?*

If the identity has not been established, the applicant cannot be issued a visa.

A residence permit cannot usually be issued without identity documents. An exemption from the requirement of a valid travel document can be made when a residence permit is applied for on the basis of family ties and the applicant is from a country where a travel document that would be approved in

Finland cannot be obtained. In such a case, however, a laissez-passer document is required for travel to Finland. In exceptional cases, an individual applying for a residence permit in Finland can be issued an alien's passport in connection with the residence permit for the purpose of acquiring a travel document of their own state or for some other special reason (such as the applicant being unable to acquire a passport of their country of origin).

Q28b. *How important is the establishment of identity compared to other factors considered in making an overall decision? Are other factors such as family ties, health problems and/or other humanitarian reasons, given more weight than identity determination in some cases?*

A person whose identity has not been established cannot be issued a visa.

A residence permit cannot usually be issued without identity documents. The requirement may be exempted from in connection to a residence permit applied for on the basis of family ties, if the other criteria for the residence permit are met (see Q18). An alien's passport may also be issued, in exceptional cases and in terms of the grounds for a residence permit, for the purpose of acquiring a

travel document of an individual's country of origin or for some other special reason (such as the applicant being unable to acquire a passport of their country of origin).

A residence permit may furthermore be issued despite the lack of a valid travel document, if it is issued pursuant to certain special provisions of the Aliens Act (such as an impediment to removal from the country, compassionate grounds, trafficking in human beings or a witness protection programme).

Section 4: Databases and data procedures

Section 4.1 Legal framework

Q29. Do the identity determination authorities in your Member State have Memoranda of Understanding (MoUs) and/or other agreements for the sharing of personal data in place with

- Other agencies/departments
- Carriers
- Authorities in one or more other countries
- International organisations
- Private entities / Others

Data sharing between different national agencies/departments is based on legislation.

The Personal Data Act (523/1999) provides the grounds for the processing of personal data. Given that it is a general law, any special provisions concerning the processing of personal data provided in other acts are applied first, in respect to the Personal Data Act's provisions in question. The public nature of the operations of authorities is regulated by the Act on the Openness of Government Activities (621/1999). Section 29 of said Act provides for the disclosure of secret information to another authority.

Other acts applicable to the disclosure of information include the Aliens Act, the Act on the Processing of Personal Data by the Police (761/2003) and the Act on the Processing of Personal Data by the Border Guard (579/2005).

Border crossing carriers have a duty to share data about passengers with the Border Guard.

According to section 173 of the Aliens Act, a carrier (such as an airline) must ensure that an alien whom it brought to Finland by air, land, rail or sea from outside the Schengen area, and who is not an EU citizen or comparable person holds a travel document required for entry into the country and the required visa or residence permit.

The Act on the Processing of Personal Data by the

Border Guard obligates air carriers to provide the border control authorities with air passenger data.

Data sharing with other countries and international organisations is based on legislation.

According to section 30 of the Act on the Openness of Government Activities, an authority may grant access to a secret official document to an authority of a foreign state or to an international institution, if an international agreement binding on Finland contains a provision on such cooperation between Finnish and foreign authorities, or there is a provision to this effect in an Act binding on Finland, and if the Finnish authority in charge of the cooperation could under the Act on the Openness of Government Activities have access to the document.

The Schengen acquis determine the exchange of information between Schengen countries. The VIS Regulation provides for the use of information between visa authorities and other competent authorities. The Eurodac Regulation provides for the comparison of the information of asylum seekers and individuals staying in a Member State illegally.

Private entities/ Others:

Other parties/private parties have access to information that is, according to the Personal Data Act and the Act on the Openness of Government Activities, in the public domain.

Section 4.2 Data procedures and databases

Q30. Which personal data of individuals is collected in national databases within the framework of the various migration procedures, i.e. biographic (e.g. name, nationality, birthplace, ID-documents) and biometric (e.g. fingerprints, photographs, DNA).

Regarding asylum seekers and individuals applying for a residence permit, the information entered in the UMA register includes a name or names, citizenship, date of birth, country of birth and the place of birth. Other information entered in the register consists of contact details, information concerning travel documents and information concerning family members. The applicant's fingerprints, photograph and signature will also be saved in the UMA system. In terms of asylum seekers, the personal details are also entered in the register of the police.

The details of visa applicants are first saved in the national visa register (suvi), from where they are transferred to the vis system. The information saved in the system includes the applicant's first name or names, current last name, last name at time of birth, a previous last name or names, gender, as well as the date, place and country of birth, current citizenship and citizenship at time of birth. The applicant's fingerprints and photograph are also saved in the vis system. Fingerprints are not stored in the national register.

Section 4.3 Use of databases in the screening process

Q31. Which identity-related databases are managed by the different national authorities involved in migration processes?

UMA-register and the Eurodac National Access Point are managed by the Finnish Immigration Service.

The police manage the Police Register, the Passport Register and the Schengen Information System SIS II.

Ministry for Foreign Affairs manage the national visa

register SUVI and the Visa Information System VIS.

The national entry/exit system (Border Register) is managed by the Finnish Border Guard.

The Population Information System is managed by The Population Register Centre.

Q32a. Which regional, national and international databases, watch lists or reference tools are used for identification purposes, when a third-country national applies for international protection, a visa or residence permit?

Table 7 Databases, watch list and reference tools used for identity determination in migration-related procedures

	VIS	SIS	EURODAC	National databases and watch lists
International protection	Yes	Yes	Yes	UMA, Police Register, Border Register, Passport Register, Population Information System, Norwegian ID Centre Database.
Return	Yes	Yes	Yes	UMA, Police Register
Short stay visas	Yes	Yes	No	UMA, the police investigation database, Population Information System, Border register.
Residence permits	Yes	Yes	No	Police Register, Population Information System. Border Register, Passport Register

Q32b. *Are there any data elements that the authorities would consider useful, but are not yet collected or stored?*

The authorities in Finland emphasize that is important to develop the existing data bases and information systems, and to create new ones when necessary. There is a need to use different national and international databases in order to verify whether the applicant is who he or she claims to be, and whether he or she has used other identities either in Finland or elsewhere.

In terms of asylum seekers, the authorities in Finland would find useful the automatic comparison of fingerprints to a wider range of registers during the application phase, including national and international registers (e.g. VIS).

A shared register, which would contain information on the residence permits and national long-stay visas issued by the different Schengen countries (Central Residence Permits Depository), would be useful for the work of Finland's diplomatic missions and the Finnish Immigration Service, as well as other authorities. It would help the authorities to ascertain the authenticity and validity of a document issued by another Member State, as well as check whether the

applicant has applied or been issued a long-stay visa or residence permit by another state, either on the basis of the same or different identity.

The Ministry for Foreign Affairs hopes for the systematic collection of the information on lost or stolen residence cards. In addition to storing the information to UMA, previously the information was also forwarded to the SIRENE Bureau of the National Bureau of Investigation. Nowadays, diplomatic missions report lost residence cards to the National Bureau of Investigation's representative assigned to the visa application centre in Kouvola and to the Ministry for Foreign Affairs.

The Finnish Immigration Service would prefer more data to be saved on, for instance, the genuine stamps of the authorities of various countries and on stolen travel documents.

The operations of the Finnish Border Guard would benefit from the harmonisation of the data contents provided by all of the various carriers travelling to Finland (road, maritime and air transport).

Section 4.4. Recent and planned developments

Q33a. *Recent changes in relation to the processing of personal data within the framework of migration-related procedures and databases.*

As of 1 December 2014, foreign nationals applying for their first residence permit have had the possibility to request registration into the Finnish Population Information System in connection with the application's submission and to receive a Finnish personal identity number when they are issued the residence permit. Such registration is also available, upon request, to asylum seekers and to EU citizens and their family members applying for a residence card. A person is registered in the Population Information System on the basis of the information given on their travel document, such as a passport or identity card. If the person does not have a document establishing identity, the personal details are entered in accordance with the decision of the Finnish Immigration Service.

Within the Finnish Immigration Service, the technical systems are constantly being developed, for example,

to automate stages of work that were previously done manually. Several national registers, which UMA checks automatically, have been integrated in the UMA system.

The Asylum Unit of the Finnish Immigration Service has cooperated with the Norwegian ID Centre, which operates under the Norwegian police authority. The Asylum Unit has had access to the centre's ID database as of the beginning of 2017. The Norwegian ID Centre's ID database contains identity-related information from various countries.

In 2016, the Member States of the European Union (and Norway) adopted the European Commission's Irregular Migration Return Management Application (IRMA), through which the Member States can exchange information related to the returns of asylum seekers and irregular migrants.

Q33b. *Please outline recent or planned pilots in the field of identity management architecture and data sharing.*

The Flow project carried out in the Asylum Unit aimed, among other things, to develop the methods for establishing identity and the professional skills of the Asylum Unit's officers in respect of establishing identity. A direct data transfer channel was built between Finland's own system and the server of the Eurodac system in the Asylum Unit's Euro-Auto project. The Flow project and the Euro-Auto project received funding from the EU's Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF).

The Asylum Unit of the Finnish Immigration Service is also about to launch a Flow 2 project, which aims to develop a method for searching and using identity-related information on social media. The forthcoming FAKTA project of the Finnish Immigration Service's Country Information Service, on the other hand, will enable fact-finding missions to countries of origin. Such missions will allow officers to investigate, for instance, the passport issuing processes of the countries of origin.

The Helsinki Police Department implemented a project partially funded by the EU Return Fund (the so-called POSID project). The aim of this was to increase the efficiency of the identification of persons ordered to be removed from the country and the obtaining of travel documents. To facilitate returns, the project developed relationships with the embassies and consulates of third countries and the authorities in charge of entry into these countries, as well as with Finland's diplomatic missions abroad. The project also produced country-specific information on identification and the obtaining of travel documents. The project ended on 31 December 2014, and from the beginning of 2015, the function was established

as part of the structure of the Helsinki Police Department.

The Ministry for Foreign Affairs participates in a project investigating the possibility to create a shared register of the Schengen countries that would include the information of all individuals applying for a residence permit or a long-stay visa.

The definition of the identity of an asylum seeker and a residence permit applicant was examined in a project of the Ministry of the Interior on establishing identity (the identity programme, 1 October 2010–1 October 2012). The working group concluded that the smart card proposed by the identity programme would not be able to solve the bank account problems of asylum seekers. The working group is in favour of the Finnish Immigration Service's separate project concerning a payment card planned for the payment of the reception allowance. The use of the payment card for the payment of the reception allowance was tested in a pilot project in 2016, and the system was adopted in three reception centres in February 2017.

The new Identity Card Act, which entered into force on 1 January 2017, allows for issuing what is referred to as a Foreigner's Identity Card to a person who has been issued a residence permit and lacks a national passport. The identity card of a foreign national would serve as a document with which the identity of its holder could be verified in a bank, or by the authorities, or in other contexts.

In addition, the Population Register Centre is working on a new study on the identification of a person and the issuing of a personal identity code.

Q34. *Are the actual or planned measures described above currently being debated in your Member State?*

Establishing the identity of asylum seekers has generated a lot of debate among authorities and legislators, as well as the general public as the number of asylum seekers has increased. Concerns have been raised about exploitation of the asylum system and the possible entry of individuals who have participated in combat operations and/or terrorist groups among asylum seekers. A related discussion is the return of rejected asylum seekers.

There has been an increase in the number of persons who have been issued a negative decision on their asylum application, but who cannot be returned to their countries of origin due to lack of identity documents.

The difficulties of asylum seekers in taking care of financial matters have also been publicly discussed. As the number of asylum seekers has increased,

so has the number of asylum seekers who are employed. Problems in opening a bank account have led to wages being paid to the applicant either in cash or to some other person's account. The risks include an increase in informal economy as well as the exploitation of asylum seekers in the job market.

Employment also has an effect on the amount of the reception allowance. If wages are not paid to a bank account, the accommodation centre will not be aware of them, and the reception allowance may end up being paid in full despite the wages.

Section 5: Conclusions

Establishing identity is important in all migration processes. The means and the amount of work required in order to establish the applicant's identity vary in the different processes. In the visa process and for the most part in the residence permit process, a person cannot be granted entry to Finland without a valid travel document. In contrast, presenting identity documents is not required for instance if a person is deemed to be in need of international protection. However, if a person cannot verify their identity through documentation, more investigation is required from the authorities.

A challenge in any migration process is to confirm whether the applicants are who they say they are, and whether they have used other identities either in Finland or elsewhere. In the European Union, the Schengen area and in Finland various methods are in use to help establish a migrant's identity. The authorities may check various national and international databases, compare biometric identifiers and verify the authenticity of documents. Many functions related to databases are automated in order to streamline the processes. However, the authorities in Finland have expressed their wishes to further develop the methods of comparing information between and within different databases, and also to address the existing information gaps. For instance, an automatic comparison of fingerprints and facial images to several databases would facilitate the establishment of identity of asylum seekers. A shared register containing information on

the residence permits and national long-stay visas issued by the different Schengen countries would also help the authorities to establish a person's identity as well as their possible previous stay in other Schengen countries.

Regarding documentation, there are different types of challenges. There are some countries where it is not possible to obtain documents that would be accepted in Finland. For some applicants it is impossible to obtain a valid document from their country of origin, or they have left their identity documents behind on purpose. Genuine documents may also be issued on the basis of false information, or documents may be forged.

As the number of asylum seekers has increased, so has the number of applicants without identity documents. Lack of identity documents is a challenge for verifying the applicants' identity and for the return of rejected applicants. The number of applications of family members of beneficiaries of international protection is also on the rise, and verifying the reliability of their documents is increasingly challenging. Furthermore, there are migrants who purposefully aim to misuse migration processes. Establishing migrants' identity is a crucial challenge faced by authorities and increases the authorities' workload. The development of databases and increasing and facilitating information exchange between authorities nationally and internationally will help manage the challenge.

ANNEX 1: Procedural steps taken to establish identity of third-country nationals in various migration procedures

Migration procedure	Steps in the procedure to establish identity
International protection	<ul style="list-style-type: none"> • When registering the asylum application the police/Border Guard first check the applicant's fingerprints using AFIS (Automated Fingerprint Identification System) to see if the fingerprints are already registered in the national fingerprint database. • For the purposes of identification and registration, police or border control authorities may take fingerprints and a photograph and record other personal descriptions of asylum seekers. The personal descriptions are recorded in a register maintained by the police (Aliens Act Section 131) • The police/Border Guard check the authenticity of the applicant's possible travel document or identity card • The asylum application is registered in the Finnish Immigration Service's electronic case management system UMA, as well as the Police register (Patja) • Fingerprints of all applicants (14 years old and up) are stored in UMA • EURODAC and UMA registers are integrated in such a way that the information from EURODAC (hit/no hit) is registered automatically • The applicant's photograph and signature are stored in UMA • The police/Border Guard compare the fingerprints with the VIS-system • The police/Border Guard may check other registers if necessary (e.g. Europol) • There are some automated functions in the UMA system: <ul style="list-style-type: none"> • automatic check to Schengen Information System (SIS II) • automatic check to Population Information System (vtj) • In the UMA-system, applications are steered automatically into so called work queues (for example, depending on whether the applicant has a passport or not). • An officer of the Asylum Unit of the Finnish Immigration Service checks the authenticity of the applicant's possible travel document or identity card, as well as possible other documents, comparing the information given by the applicant to the applicant's documents. • The applicant is interviewed by an officer of the asylum unit. The first part of the interview is focused on establishing the applicant's identity and travel route, the second part on the asylum claim. • Documents which are suspected to be falsified may be sent to the National Bureau of Investigation Forensic Laboratory for a statement.
Forced return	<ul style="list-style-type: none"> • After a decision regarding refusal of entry is made by the Finnish Immigration Service, the decision is communicated to the police via the UMA-system. The police informs the person of the decision. • The police establishes the person's identity from his/her travel document or other documents. The police may also use information obtained during the asylum process. • All returnees are heard prior to the start of return procedures regarding removal arrangements. A rejected applicant may be heard prior to initiating the return process if there is new evidence or information with regard to his/her identity. • If the rejected applicant's identity is not established, the police has the right to obtain from anyone information on their name, date of birth and nationality. The police may, for instance, check the person's phone for information regarding his/her identity. • Depending on the country of origin, the police uses various methods to establish the returnees identity and to obtain the necessary travel documents (see Q19a /Table 2). • The police registers the enforcement of the removal in UMA and EURODAC systems. A possible entry ban is registered in SIS II

Short stay visas	<ul style="list-style-type: none"> • The visa officer registers the visa application in the national SUVI-register and VIS. • Fingerprints are registered only in VIS. • Automatic checks: UMA, SIS II, police register. Additional checks: Population Information System, Border register. • The visa officer/consul (or in some embassies, immigration liaison officer) checks the authenticity of the applicant's travel document, as well as possible other documents, comparing the information given by the applicant to the applicant's documents. The applicant is interviewed if needed. • Centralised or decentralised identification function(s). The Finnish Border Guard may assist in checking the authenticity of the documents. A representative of the Finnish National Bureau of Investigation is posted in the Kouvola Remote Visa Processing Centre.
Residence permits	<ul style="list-style-type: none"> • The application is filed online in the e-service Enter Finland, or at a Finnish embassy abroad (or a residence permit centre/VAC). In Finland, the application can be filed in any of the service points of the Finnish Immigration Service. • If the application is filed online in the e-service, the applicant must still identify him/herself at the embassy or service point. • The identity of the applicant is checked at the embassy/VAC or service point. The authenticity of the applicant's travel document, as well as possible other documents, is checked and the information given by the applicant is compared to the applicant's documents. • If the application has not been made already online, the official at the embassy or the service point will file the application in the UMA-system. <ul style="list-style-type: none"> • In the VAC-centre, the application is filed into the Enter Finland -system. If there is any doubt regarding the authenticity of the applicant's travel document or other documents, the applicant is asked to contact the Finnish embassy. • Automated functions through UMA: SIS II, Population Information System. If the applicant is applying for an extended permit in Finland, also some other registry checks are done automatically, for instance tax information and social insurance benefits. • In the UMA-system, applications are steered automatically into so called work queues (for example, depending on whether the applicant is the sponsor's spouse, child or guardian). • The official at the embassy or service point may check the Finnish Police register. • The information given by the applicant is compared to the applicant's documents. • Additional registers may be checked by the official of the Finnish Immigration Service, for instance VIS, Finnish Border Register, Passport Register. • The applicant is interviewed if needed. Interviews are mainly used in relation to permits for family reasons, but also applicants for work or study permits may be interviewed. • The Finnish Border Guard may assist embassies in checking the authenticity of the documents. The Finnish Immigration Service may send documents to the National Bureau of Investigation Forensic Laboratory for a statement.

ANNEX 2: STATISTICAL INFORMATION

Table 8: Statistical information on international protection and return procedures

	2012	2013	2014	2015	2016	Additional Information (e.g. sources, caveats, reasons for trends, top five nationalities, with numbers for total applicants) If statistics cannot be provided, please indicate the reasons why, * The necessary registrations are not made; Yes/No * The registered information cannot easily be extracted for reporting and statistics; Yes/No * The statistics are only produced for internal use, and are not available to the public. Yes/No * Other reasons
Number of applicants for international protection whom identity was not documented ⁹ at the time when the application for international protection was lodged	2278	2295	2504	26286	2691	Additional Information (e.g. sources, caveats, reasons for trends, top five nationalities, with numbers for total applicants) <i>Source: Finnish Immigration Service</i> <i>Note: The statistical information is only approximate.</i> <i>Between the years 2012-2015 it was not mandatory to record the information on how the identity was documented in the case management system UMA.</i>
Number of applicants for international protection for whom identity was wholly or partially ¹⁰ established during the asylum procedure thereby allowing the relevant authorities to reach a particular decision on the application for international protection (e.g. grant, refuse, defer)	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Additional Information (e.g. sources, caveats, reasons for trends, top five nationalities, with numbers for total applicants) <i>Source: Finnish Immigration Service</i> <i>If statistics cannot be provided, please indicate the reasons why,</i> <i>* The necessary registrations are not made; Yes/No</i> <i>It is not possible to combine data on applicants where some or many methods have been used to establish identity (language/age analysis, applicant provides identity documents when application still pending even though documents were not presented when application registered etc.)</i>
Total Number of Positive Decisions for applicants for international protection whose identity was not documented at the time of application	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Additional Information (e.g. sources, caveats, reasons for trends, top five nationalities, with numbers for total applicants) <i>If statistics cannot be provided, please indicate the reasons why,</i> <i>* The registered information cannot easily be extracted for reporting and statistics; Yes</i>
Total Number of Positive Decisions for applicants for international protection whose identity was considered sufficiently established by the decision-making authorities	655	571	608	3985	947	Additional Information (e.g. sources, caveats, reasons for trends, top five nationalities, with numbers for total applicants) <i>Source: Finnish Immigration Service</i> <i>In Finland, identity is either established or not established, there is no grading system. Statistics can be provided by whether the identity has been documented by travel document or other identity document such as (identity card) when decision has been lodged to the system.</i>

⁹ Through the presentation of a formal identity document (identity card or passport) or other document(s) accepted in the Member State for the purposes of identity verification (e.g. driver's license).

¹⁰ For example, if some elements of identity (e.g. nationality) could be established but not others (e.g. full name, date of birth).

	2012	2013	2014	2015	2016	Additional Information (e.g. sources, caveats, reasons for trends, top five nationalities, with numbers for total applicants) If statistics cannot be provided, please indicate the reasons why, * The necessary registrations are not made; Yes/No * The registered information cannot easily be extracted for reporting and statistics; Yes/No * The statistics are only produced for internal use, and are not available to the public. Yes/No * Other reasons
Total Number of Negative Decisions for applicants for international protection whose identity was not documented at the time of application	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	Additional Information (e.g. sources, caveats, reasons for trends, top five nationalities, with numbers for total applicants) * <i>The registered information cannot easily be extracted for reporting and statistics; Yes</i>
Total Number of Negative Decisions for applicants for international protection whose identity was not considered to be sufficiently established by the decision-making authorities	1040	1247	1238	8795	949	Additional Information (e.g. sources, caveats, reasons for trends, top five nationalities, with numbers for total applicants) <i>Source: Finnish Immigration Service</i> <i>In Finland, identity is either established or not established, there is no grading system. Statistics can be provided by whether the identity has been documented by travel document or other identity document (such as identity card) when decision has been lodged to the system.</i>
Total Number of (Forced) ¹¹ Returns undertaken of all rejected applicants for international protection	226	150	148	410	1244	Additional Information (e.g. sources, caveats, reasons for trends, top five nationalities, with numbers for total applicants) <i>Source: Police. Includes rejected applicants for international protection, returns implemented by the police, escorted by the police.</i> <i>Top 5 nationalities 2012-2016 (and 1st quarter 2017): Albania, Kosovo, Bosnia and Herzegovina, Serbia, Gambia</i>
Total Number of (Forced) Returns of rejected applicants for international protection whose identity was established at the time of return	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	* <i>The registered information cannot easily be extracted for reporting and statistics</i>
Total Number of (Forced) Returns of rejected applicants for international protection whose return could not be executed due to the authorities of the (presumed) country of origin refusing to recognise their nationals or considering their identity as not sufficiently established	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	* <i>The registered information cannot easily be extracted for reporting and statistics</i>

¹¹ The scope of this study (with respect to Returns) includes only the forced return of rejected applicants for international protection.

Table 9: Statistical information on other migration-related procedures

	2012	2013	2014	2015	2016	Additional Information (e.g. sources, caveats, reasons for trends, top five nationalities, with numbers for total applicants) <i>If statistics cannot be provided, please indicate the reasons why,</i>
Total Number of visas refused in consulates in third countries due to the applicant having presented a travel document which was false, counterfeit or forged	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	The registered information cannot easily be extracted for reporting and statistics; <i>This information has been gathered since 2011 at some significant embassies, but there are no comprehensive statistics. There are a few cases like this per year.</i> <i>Source: Ministry for Foreign Affairs</i>
Total Number of residence permits refused due to the identity of the applicant not being considered sufficiently established	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	<i>The registered information cannot easily be extracted for reporting and statistics;</i>

Table 10 Statistical information on methods used to establish identity

	2012	2013	2014	2015	2016	Additional Information (e.g. sources, caveats, reasons for trends, top five nationalities, with numbers for total applicants) <i>If statistics cannot be provided, please indicate the reasons why,</i> 1. The necessary registrations are not made; Yes/No 2. The registered information cannot easily be extracted for reporting and statistics; Yes/No 3. The statistics are only produced for internal use, and are not available to the public. Yes/No 4. Other reasons
Total Number of Cases in which language analysis was performed to establish the identity of the third-country national	405	429	556	1 818	2 939	Top 5 nationalities: Iraq, Somalia, Afghanistan, Eritrea, Syria <i>Source: Finnish Immigration Service</i>
Total Number of Cases in which an age assessment was performed to determine whether the third-country national was a minor	55	52	70	149	630	Top 5: Afghanistan, Iraq, Somalia, Congo DRC, Iran. <i>Source: Finnish Immigration Service</i>
Total Number of Cases in which a DNA Analysis was used to establish the family relationship in family reunification cases	27	64	162	117	235	Top 5: Somalia, Iraq, Afghanistan, Syria, Vietnam <i>Source: Finnish Immigration Service</i>
Total Number of Cases in which Interviews were used to determine probable country and/or region of origin	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	The registered information cannot easily be extracted for reporting and statistics; <i>Asylum: All asylum seekers are interviewed in order to establish identity and probable country and/or region of origin</i> <i>Forced return: When necessary, a rejected applicant may be heard prior to initiating the return process if new evidence or information with regard to their identity has emerged.</i> <i>Visa: Some visa applicants are interviewed.</i> <i>Residence permit: Some residence permit applicants are interviewed. Establishing identity is part of the interview.</i>

EMN-TUTKIMUS
1 | 2017

Hakijoiden henkilöllisyyden selvittäminen maahanmuuttoprosesseissa: Haasteet ja käytännöt

– Suomen kansallinen raportti



Euroopan unionin
osarahoittama

Hakijoiden henkilöllisyyden selvittäminen maahanmuuttoprosesseissa: Haasteet ja käytännöt

ISBN 978-952-5920-65-9 (PDF)

Euroopan muuttoliikeverkosto (EMN) perustettiin Neuvoston päätöksellä 14. päivänä toukokuuta 2008 ja se saa taloudellista tukea Euroopan unionilta. Euroopan muuttoliikeverkoston tavoitteena on vastata yhteisön toimielinten sekä jäsenvaltioiden viranomaisten ja laitosten tarpeeseen saada tietoa maahanmuutto- ja turvapaikka-asioista tuottamalla ajantasaista, puolueetonta, luotettavaa ja vertailukelpoista tietoa näitä asioita koskevan politiikan suunnittelun tukemiseksi Euroopan unionissa. EMN antaa lisäksi yleisölle tietoa kyseisistä asioista.

Tutkimus on tuotettu EU-komission alaisen Euroopan muuttoliikeverkoston kansallisessa yhteyspisteessä. Komissio ei ole vastuussa julkaisussa esitetyistä näkemyksistä eikä vastaa tietojen perusteella tehdyistä päätelmistä.

Tutkimuksesta vastaavat henkilöt:

Ylitarkastaja Johanna Väänänen (Suomen kansallinen yhteyspiste)
Kansallinen koordinaattori Kielo Brewis (Suomen kansallinen yhteyspiste)

Yhteystiedot:

Euroopan muuttoliikeverkosto

Maahanmuuttovirasto

Panimokatu 2 A

00580 HELSINKI

Puh. 0295 430 431

emn(at)migri.fi

www.emn.fi

ec.europa.eu/emn

Ulkoasu ja taitto: OSG Viestintä

© kannen kuva: Kirijaki

Sisältö

Tiivistelmä.....	4
Section 1: The National Framework.....	5
Section 1.1 Challenges in relation to identity management in the migration process.....	5
Section 1.2 National legislation	8
Section 1.3 The institutional framework at national level	9
Section 2: Methods for Establishing Identity	12
Section 2.1 Definition and documents required for establishing identity	12
Section 2.2 Methods used in the absence of documentary evidence of identity in the asylum and return procedures.....	15
Section 2.3 Methods used to verify the identity of third-country nationals in other migration procedures	18
Section 3: Decision-Making Process	20
Section 3.1 Status and weight of different methods and documents to determine identity ...	20
Section 3.2 Decisions on the basis of the outcomes of identity management procedures ...	21
Section 4: Databases and data procedures	23
Section 4.1 Legal framework	23
Section 4.2 Data procedures and databases.....	24
Section 4.3. Recent and planned developments.....	25
Section 5: Conclusions.....	27

Tiivistelmä

Maahanmuuttoprosesseissa on tärkeää, että oleskelu- tai maahantulo-oikeutta hakevan henkilön henkilöllisyys on riittävällä tavalla selvitetty. Usein maahantuloluvan myöntäminen vaatii, että henkilöllisyys on varmistettu ja osoitettu virallisella matkustusasiakirjalla. Näin on esimerkiksi viisumihakijoiden sekä työn tai opiskelun perusteella oleskelulupaa hakevien kohdalla. Oleskelulupa voidaan joissain tapauksissa myöntää, vaikka henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan. Tällöin on muilla keinoin osoitettu, että henkilö on kohtuullisen uskottavasti esittänyt perusteet oleskeluluvan myöntämiselle. Esimerkiksi henkilöasiakirjojen puuttuminen ei yksinään ole peruste kansainvälisen suojelun epäämiselle, jos henkilön katsotaan kertomuksensa sekä muun viranomaisen saaman selvityksen perusteella olevan suojelun tarpeessa. Myös kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenelle voidaan myöntää oleskelulupa, vaikka henkilöllisyys olisi asiakirjoin varmistettu. Kaikille hakijoille korostetaan oikeiden henkilötietojen antamisen tärkeyttä. Väärien tietojen antaminen voi myöhemmin johtaa muun muassa oleskeluluvan peruuttamiseen tai perhesiteen perusteella haetun luvan myöntämättä jättämiseen.

Tässä raportissa englannin kielen termiä *identity* vastaa suomen kielen termi henkilöllisyys. Henkilöllisyyden selvittäminen maahanmuuttoprosesseissa muodostuu henkilön tunnistamisesta (*identification*) ja henkilöllisyyden todentamisesta (*verification*). Tunnistamisella tarkoitetaan menettelyä, jossa henkilöllisyys todetaan esimerkiksi kasvokkain tai vertaamalla biometriä tunnisteita johonkin henkilötietorekisteriin tallennettuihin tunnisteisiin. Todentamisella tarkoitetaan menettelyä, jossa saatu tieto varmistetaan esimerkiksi vertaamalla sitä henkilön esittämän asiakirjan tietoihin.

Kolmannen maan kansalaisen henkilöllisyyden selvittämisestä eri prosesseissa vastaavat osin eri viranomaiset. Henkilöllisyyden selvittäminen turvapaikkaprosessissa siirtyi vuonna 2016 poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle. Poliisi ja Rajavartiolaitos ovat edelleen vastuussa turvapaikanhakijoiden rekisteröinnistä ja biometrinen tunnistamisen tallentamisesta sekä ulkomaalaisvalvonnasta. Poliisi vastaa myös kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden maastapoistami-

sesta. Viisumiprosessista ja oleskelulupahakemuksen vastaanotosta ulkomailla vastaavat Ulkoasiainministeriön alaiset edustustot. Maahanmuuttovirasto tekee päätöksen kaikissa oleskelulupa-asioissa sekä on vuoden 2017 alusta alkaen myös vastaanottanut kaikki Suomessa tehtävät oleskelulupahakemukset. Keskusrikospoliisi on erikoistunut henkilöllisyysdokumenttien sekä henkilöllisyyden selvittämiseen. Rajavartiolaitos varmistaa henkilöllisyyden rajatarkastuksen yhteydessä ja tekee myös asiakirjatutkintaa.

Henkilöllisyyden selvittäminen on haaste erityisesti turvapaikkaprosessissa ja kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden palauttamisprosessissa. Valtaosalla turvapaikanhakijoista ei ole henkilöllisyysasiakirjoja. Kielteisen päätöksen saaneen turvapaikanhakijan palauttaminen vaatii hakijan lähtömaasta riippuen erilaisia keinoja henkilöllisyyden tai vähintään kansalaisuuden osoittamiseksi. Turvapaikanhakijamäärien kasvaessa myös ilman henkilöllisyysasiakirjoja maahan saapuvien henkilöiden määrä on kasvanut. Joihinkin maihin kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita ei voi palauttaa vastentahtoisesti, jos heillä ei ole henkilöllisyysasiakirjaa. Tämän on huomattu synnyttävän tilanteen, jossa Suomeen jää oleskelemaan henkilöitä ilman oleskeluoikeutta. Viisumi- ja oleskelulupahakijoiden osalta henkilöllisyyden selvittäminen on vähemmän haasteellista, sillä heiltä vaaditaan lähtökohtaisesti Suomessa hyväksyttävä virallinen matkustusasiakirja viisumin tai oleskeluluvan myöntämiseksi. Kuitenkin myös näissä prosesseissa haasteena voi olla hakijan esittämien asiakirjojen luotettavuus. Joissain lähtömaissa aidon matkustusasiakirjan myöntämisprosessi ei ole puutteellisen väestörekisterin tai korruption takia luotettavaa. Asiakirjoja saatetaan myös väärentää tai aidolla asiakirjalla saattaa matkustaa toinen henkilö, kuin kenelle asiakirja on myönnetty.

Tutkimus kartoittaa, miten henkilöllisyyttä selvitetään eri maahanmuuttoprosesseissa, mitä metodeja ja tietojärjestelmiä selvittämistyöhön käytetään ja mitä asiakirjoja hyväksytään osoittamaan henkilöllisyyttä. Tutkimuksessa käydään läpi myös kansallista lainsäädäntöä ja ohjeistusta, sekä viimeaikaisia tai tulevia kehityshankkeita henkilöllisyyden selvittämiseen liittyen.

Section 1: The National Framework¹

Section 1.1 Challenges in relation to identity management in the migration process

Q1. *Is the issue of establishing identity considered a challenge within the following procedures:*

- a) *Considering the need for international protection?*
- b) *Preparing for the forced return of a rejected applicant for international protection to their (presumed) country of origin?*
- c) *Verifying applications for the following categories:*
 - *Visitors visa*
 - *Residence permits*

a) Kansainvälinen suojelu

Maahanmuuttoviraston mukaan valtaosalla (noin 2/3) turvapaikanhakijoita ei ole henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja. Henkilöllisyysasiakirjojen puuttuminen vaikeuttaa hakijan kotipaikan luotettavaa selvittämistä sekä hakijan kertoman oikeellisuuden ja uskottavuuden varmistamista. Henkilöllisyyden selvittäminen on tärkeää silloin, kun hakijan turvapaikkahakemus sisältää yksilöllisiä perusteita kansainväliselle suojelulle, eikä muuta näyttöä hakijan kertomuksen tueksi ole. Henkilöllisyyden selvittäminen on oleellista myös silloin, kun hakija kertoo olevansa kotoisin alueelta, jonne henkilöitä ei voi yleisen turvallisuustilanteen vuoksi palauttaa. Merkitystä on myös sillä, onko hakija alaikäinen vai täysi-ikäinen.

Henkilöllisyyden selvittämisessä on eniten haasteita tiettyjen epävakaa tilanteissa olevien valtioiden kansalaisten osalta. Vuonna 2012 tehdyssä EMN-tutkimuksessa "Henkilöllisyyden selvittäminen turvapaikkaprosessissa" todettiin haasteellisia maita olevan Irak, Somalia ja Afganistan.² Samat maat ovat edelleen ongelmallisia henkilöllisyysasiakirjojen saatavuuden ja luotettavuuden osalta. Niiden rinnalle on noussut myös Eritrea, jonka kansalaisia tulee Suomeen EU:n sisäisinä siirtoina (relocation). Somalian kansallinen passi ei ylipäätään ole Suomessa hyväksytty matkustusasiakirja. Irakin ja Afganistanin passit puolestaan ovat Suomessa hyväksytyjä asiakirjoja, mutta joillain hakijoilla ei ole passia johtuen joko hakijan omasta tilanteesta kotimaassa tai johtuen kotialueen yleisestä tilanteesta. Haasteena on myös, että aitoja asiakirjoja saatetaan lähtömaissa myöntää virheellisillä tiedoilla tai väärentää.

Henkilöllisyyden selvittämisessä on haasteita myös joidenkin muiden Afrikan maiden, kuten Nigerian ja Etiopian osalta. Myös joillain Pohjois-Afrikan kansalaisilla voi olla epäselvä henkilöllisyys tai useita henkilöllisyyksiä.

Henkilöllisyyden selvittämisen yhteydessä Maahanmuuttovirasto selvittää, mikä jäsenvaltio on Dublin-asetuksen mukaan vastuussa turvapaikkahakemuksen käsittelystä.³ Toinen Dublin-jäsenvaltio voi olla vastuussa hakemuksen käsittelystä esimerkiksi silloin, jos hakijan sormenjäljet on rekisteröity Eurodac-sormenjälkitietokantaan luvattoman jäsenvaltioiden ulkorajan ylittämisen yhteydessä tai hänen hakiessaan turvapaikkaa kyseisestä maasta, tai jos hakijalla on perhesiteitä, oleskelulupa tai viisumi kyseisessä jäsenvaltiossa. Jos hakijan sormenjälkiä ei tietokannasta löydy, voi henkilöllisyyden ja mahdollisen toisessa jäsenvaltiossa oleskelun selvittämisen haasteena olla se, että hakija on toisessa valtiossa rekisteröity toisella nimellä.

Selvittämättömään henkilöllisyyteen liittyy ongelmia myös turvapaikanhakijoille itselleen sekä turvapaikkaprosessissa oleskeluluvan saaneille. Turvapaikanhakijoilla on Suomessa oikeus tehdä työtä prosessin aikana. Suomessa ei kuitenkaan voi avata pankkitiliä ilman luotettavaa henkilöllisyysasiakirjaa. Palkan maksaminen vaikeutuu, mikä voi puolestaan hankalistaa turvapaikanhakijan mahdollisuuksia työllistyä. Turvapaikanhakijat ovat oikeutettuja vastaanottorahaan, jonka maksamista pankkitili myös helpottaisi. Turvapaikanhakija, jolla on voimassa oleva kotimaan passi, voi periaatteessa avata pankkitilin Suomessa. Pankki voi kuitenkin kieltäytyä pankkitilin avaamisesta, jos kieltäytymiselle on painava peruste. Myös

¹ Tämä tutkimus on Suomen kansallinen raportti, joka toimitetaan Euroopan komissiolle jäsenmaiden tiedot kokoavaa vertailututkimusta eli synteisiraporttia varten. Tämän vuoksi tutkimuksessa käytetään englanninkielistä mallipohjaa. Samasta syystä tutkimuksessa ei myöskään kartoiteta tarkemmin EU-tason lainsäädäntöä henkilöllisyyden selvittämiseen liittyen.

² http://www.emn.fi/files/729/EMN-FocussedStudy_2_2012_Establishing_identity.pdf

³ http://www.migri.fi/turvapaikka_suomesta/turvapaikan_hakeminen/hakemuksen_kasittely/tutkimatta_jattaminen

oleskeluluvan saaneella henkilöllä, jolla on matkustusasiakirjassa tai muukalaispassissa merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä, on ongelmia avata pankkitili.

b) Kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden palautus

Turvapaikanhakijoiden palautuksiin liittyvät haasteet ovat osittain samoja, kuin turvapaikkaprosessin haasteet henkilöllisyyden selvittämisessä. Henkilöllisyysasiakirjojen puute hankaloittaa henkilöllisyyden selvittämistä, mikä puolestaan vaikeuttaa henkilön palauttamista. Pääsääntöisesti kohdemaan viranomaiset edellyttävät palautettavalta henkilöltä voimassa olevaa passia tai matkustusasiakirjaa. Hakijan vastentahtoinen palauttaminen kotimaahansa on haasteellista ilman pätevää näyttöä henkilöllisyydestä. Henkilöllisyyden selvittämisen voidaan siis katsoa olevan palauttamistoimien kohdalla merkittävämmässä asemassa kuin turvapaikkapäätöstä ratkaistaessa.

Mikäli hakijalla ei ole matkustusasiakirjaa, tulee hänen hankkia kotimaansa edustustosta ns. kotimatkatodistus. Edustuston myöntäessä em. matkustusasiakirjan, he ovat jollain tavalla varmistuneet palautettavan henkilöllisyydestä ja kansalaisuudesta. Joidenkin maiden kanssa solmittuihin takaisinottosopimuksiin on kirjattu kattavat edellytykset, joilla kansalaisuus voidaan näyttää toteen. Joissain tapauksissa kansalaisuuden varmistaminen voi riittää, vaikka tarkka henkilöllisyys ei olisi selvä. Kunkin maan viranomaisista riippuu, minkälainen henkilöllisyyttä tai kansalaisuutta osoittava asiakirja hyväksytään kotimatkatodistusta varten, ja mitä toimenpiteitä henkilöllisyyden selvittämiseksi tarvitaan. Tärkeässä osassa ovat palauttavan viranomaisen yhteistyö kohdemaan viranomaisten kanssa. Hallinnolliset haasteet voivat hidastaa palautusmenettelyjä ja vaikeuttaa neuvotteluja, esimerkiksi jos kohdemaassa ei ole Suomen edustustoa tai hakijan lähtömaalla ei ole edustustoa Suomessa. Ongelmana voi olla myös, että hakijoiden lähtömaiden puutteellisten rekisterien johdosta palautettavaa ei pystytä tunnistamaan.

Henkilöllisyyden selvittämisessä palautuksiin liittyen eniten haasteita on Irakin, Afganistanin ja Somali-an kansalaisten osalta. Kyseisistä maista myös tulee lukumääräisesti eniten turvapaikanhakijoita. Jotkut maat, kuten Irak myöntävät kotimatkatodistuksen ainoastaan vapaaehtoisesti palaaville. Tällöin palau-

tuksen täytäntöönpano onnistuu vain, jos hakijalla on kansallinen passi. Suomi on solminut palautus-sopimuksen Afganistanin kanssa, mutta haasteita on edelleen esimerkiksi Afganistanin viisumien saatavuudessa saattajille. Haasteellisia palautusmaita henkilöllisyyden selvittämisen kannalta ovat myös esimerkiksi Iran, Nigeria, Etiopia ja Pohjois-Afrikan maat, kuten Algeria.

c) Viisumi ja oleskelulupa

Viisumiprosessissa henkilöllisyyden selvittämiseen liittyvät toimenpiteet ja hyväksyttävät asiakirjat riippuvat lähtömaasta. Viisumia varten tarvitaan voimassa oleva Suomessa hyväksytty matkustusasiakirja. Haasteena viisumiprosessissa on eri lähtömaiden viranomaisten passien myöntöprosessin luotettavuus. Maissa, joissa ei ole luotettavaa henkilörekisteriä, voi aidon passin saada väärillä tiedoilla. On myös mahdollista, että viisumihakija esiintyy toisen henkilön passilla (impostori), tai että viisumin ja passin avulla Suomeen tai johonkin muuhun Schengen-maahan matkustaa eri henkilö, kuin kenelle viisumi on myönnetty.

Viisumihakijan sormenjäljet tallennetaan Schengen-maiden yhteiseen viisumitietojärjestelmään (Visa Information System VIS), jossa niitä säilytetään 5 vuotta. Kyseisen ajan sisällä uutta viisumia hakevien kohdalla on tärkeää, että henkilö tunnistetaan, sillä sormenjälkiä ei oteta uudelleen. Haasteena henkilöllisyyden selvittämiseksi on, ettei viisumia hakevan henkilön osalta voida automaattisesti tarkistaa, onko hän hakenut tai onko hänelle myönnetty niin sanottu D-viisumi, eli jonkun Schengen-maan myöntämä kansallinen pitkäaikaiseen oleskeluun tarkoitettu viisumi, tai oleskelulupa johonkin Schengen-maahan, joko samoilla tai eri tiedoilla. Myös henkilön esittämien asiakirjojen aitouden tarkistaminen voi olla joidenkin maiden osalta haasteellista.

Myös oleskelulupaprosessissa joidenkin kansalaisten osalta henkilöllisyyden selvittämisessä on haasteita. Työn ja opiskelun perusteella oleskelulupaa hakevien osalta haasteena voi olla lähtömaiden passien myöntöprosessi, kuten yllä viisumihakijoiden kohdalla. On myös mahdollista, että edustuston haastatteluun saapuu eri henkilö kuin hakemuksen tehnyt henkilö. Myös oleskelulupaiin liittyvien asiakirjojen legalisointi saattaa olla haasteellista, mikä puolestaan voi vaikeuttaa henkilöllisyyden varmistamista. Erityisenä haasteena oleskelulupaprosessin osalta

ovat kansainvälistä suojelua saaneiden perheenkoajien perheenjäsenet, joilla ei ole luotettavia henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja. Henkilöllisyyden ja perhesiteen selvittämiseksi asianosaisia haastatellaan ja tehdään mahdollinen DNA-testi, mitkä osataan pidentävät hakemusprosessia.

Viisumi- ja oleskelulupahakemuksia edustustoissa vastaanottavat usein paikalta palkatut henkilöt ja

joissain maissa Suomen edustuston sijasta ulkoistettu palveluntarjoaja. Haasteena on hakemuksia vastaanottavien henkilöiden keinot varmistaa hakijoiden henkilöllisyys. Esimerkiksi heidän oikeutensa päästä kansallisiin henkilörekistereihin on rajoitettu, koska he eivät ole Suomen viranomaisia. Heidän tulee ohjata hakija Suomen edustustoon esimerkiksi jos ilmenee epäily hakijan henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan luotettavuudesta.

Q2. Which factors have contributed to the issues identified in Q1?

Turvapaikanhakijamäärien lisääntyessä määrät ovat kasvaneet myös sellaisten hakijoiden osalta, joilla ei ole esittää henkilöllisyysasiakirjoja. Suurien hakijamäärien vuoksi esimerkiksi Keskusrikospoliisin asiakirjatutkiminnan käsittelyajat ovat pidentyneet. Kasvaneiden hakijamäärien myötä palautettavien kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden määrä on kasvanut. Samassa suhteessa on kasvanut myös niiden palautettavien määrä, joilla ei ole henkilöllisyysasiakirjoja. Toisaalta esimerkiksi palautussopimuksen solmiminen Afganistanin kanssa on tehostanut palautuksia.

Myös kansainvälistä suojelua Suomessa saaneiden henkilöiden perheenjäsenten hakemusmäärät

ovat voimakkaassa kasvussa. Oleskelulupahakijoiden osalta on huomattu, että joidenkin maiden kansalaisten kohdalla kotimaan tilanne on vaikuttanut asiakirjojen saatavuuteen ja luotettavuuteen (esimerkiksi Syyria, Irak). Myös lähimaissa oleskelevien henkilöiden ja heille syntyvien lasten henkilöllisyysasiakirjojen ja syntymätodistusten myöntämiskäytäntö on kirjavaa.

Viisumiprosessia yritetään joissain lähtömaissa käyttää epäsäännöllisen maahantulon reittinä, eli hakijoiden tarkoituksena on joko säännösten vastainen oleskelu Schengen-alueella tai työ-, opiskelu- tai turvapaikan hakeminen. Tällöin hakijoilla voi olla myös syytä esittää henkilöllisyydestään virheellisiä tietoja.

Q3. Has your Member State experienced a change in the number of received applications for international protection and irregular migrants in recent years? Was this change an important reason for the above-mentioned challenges and difficulties?

Turvapaikanhakijamäärä kasvoi voimakkaasti vuonna 2015, jolloin Suomeen tuli yli 32 000 hakijaa. Vuonna 2016 turvapaikanhakijoita oli 5651. Hakijamäärä väheni voimakkaasti, mutta hakijoita oli silti enemmän kuin keskimäärin 2000-luvulla. Henkilöllisyyden selvittämisen haasteet olivat hakijamäärän kasvua lukuunottamatta pääosin samat kuin aiemmin. Toisaalta osa hakijoista oli kotoisin maista, joiden osalta henkilöllisyyden selvittäminen ei aiheuttanut haasteita turvapaikka- tai palautusprosesseissa (esimerkiksi

Albania ja Kosovo).

Palautettavien henkilöiden määrän kasvun myötä kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden palauttamiset ovat saaneet enemmän mediahuomiota ja niihin kohdistuu enemmän vastustusta kansalaisten taholta. Lisäksi lainvoimaisen kielteisen päätöksen saaneita turvapaikanhakijoita on enenevässä määrässä jäänyt maahan oleskelemaan säännösten vastaisesti.

Q4. Please provide a list of countries of (claimed) origin for which establishing identity was considered to be particularly difficult (i) when considering asylum applications; (ii) for implementing return.

(i) Turvapaikkaprosessissa henkilöllisyyden selvittämisen osalta haasteellisia maita ovat erityisesti Irak, Afganistan ja Somalia, sekä jotkut muut Afrikan maat, kuten Eritrea ja Nigeria.

(ii) Palautusten kannalta henkilöllisyyden selvittämisen osalta haasteellisia maita ovat Irak, Afganistan, Somalia, Nigeria, Etiopia, Algeria ja Marokko.

Section 1.2 National legislation

National legislation

Q5. *Legislative basis for the procedures used to determine identity within the procedure for international protection and/or return.*

Henkilötietolaki on henkilötietojen käsittelyn perusta. Koska laki on yleislaki, mahdollisia muissa laissa olevia henkilötietojen käsittelyä koskevia erityissäännöksiä sovelletaan ensisijaisena henkilötietolain kyseisiin säännöksiin nähden. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki säätelee viranomaistoiminnan julkisuutta. Ulkomaalaisen henkilötietojen käsittelyä säätelee myös Ulkomaalaislaki, Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa.

Henkilöllisyyden selvittämistä turvapaikkaprosessissa ei ole erikseen säädelty ulkomaalaislaissa. Toimivalta henkilöllisyyden selvittämisen osalta siirtyi poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle vuonna 2016. Turvapaikanhakijan saavuttua Suomeen hänelle tehdään rekisteröinnin jälkeen niin kutsuttu turvapaikkatutkinta, jossa selvitetään henkilöllisyys ja matkareitti. Vuonna 2016 voimaan tulleen lakimuutoksen myötä turvapaikkatutkinta siirtyi poliisilta ja Rajavartiolaitokselta Maahanmuuttovirastolle, joka tekee jatkossa tutkinnan turvapaikkapuhuttelun yhteydessä. Muutos ei ollut seurausta vuoden 2015 hakijamäärän kasvusta, vaan toimivallan siirto oli viireillä jo aiemmin. Muutoksen tavoitteena oli tehostaa ja keskittää turvapaikkaprosessia. Taustalla oli varautuminen mahdollisiin kasvaviin hakijamääriin.

Henkilöllisyyden selvittämisestä säädetään ulkomaalaislain 97 pykälässä. Maahanmuuttovirasto selvittää kansainvälisen suojelun perusteella oleskelulupaa hakkevan ulkomaalaisen henkilöllisyyden, matkareitin ja maahantulon sekä suullisesti turvapaikkahakemuksen käsittelystä vastuussa olevan valtion määrittämiseksi tarpeelliset tiedot. Hakijan henkilöllisyyttä selvitetessä kerätään henkilötiedot hänen perheenjäsenistään ja muista omaisistaan. Maahanmuuttovirasto suorittaa myös turvapaikkapuhuttelun, jossa

suullisesti selvitetään hakijan perusteet häneen kotimaassaan tai pysyvässä asuinmaassaan kohdistuneesta vainosta tai muista oikeudenloukkauksista ja niiden uhkista. Poliisi voi osallistua turvapaikkapuhutteluun, jos Suomen kansallinen turvallisuus tai kansainväliset suhteet taikka yleinen järjestys tai turvallisuus sitä edellyttävät.

Ulkomaalaislain 95 pykälän mukaisesti turvapaikkahakemuksen rekisteröinti kuuluu poliisille ja Rajavartiolaitokselle. Hakemuksen rekisteröinnin yhteydessä poliisi tai rajaviranomainen kirjaa hakijan henkilötiedot sekä hänen hallussaan olevat asiakirjat. Ulkomaalaislain 131 pykälän mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomainen saa tunnistamista ja rekisteröintiä varten ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntemerkit turvapaikanhakijasta. Hakijan sormenjäljet, valokuva ja allekirjoitus tallennetaan UMA-järjestelmään. Henkilötuntemerkit tallennetaan poliisin ylläpitämään rekisteriin. Sormenjälkiä verrataan kansalliseen sormenjälkirekisteriin sekä Eurodac-sormenjälkirekisteriin.⁴ Turvapaikkahakemuksen jättämisen yhteydessä poliisi tai Rajavartiolaitos tekee hakijasta VIS-asetuksen mukaisesti sormenjälkivertailun VIS-viisumitietojärjestelmään.

Poliisilla ja rajaviranomaisella on lisäksi oikeus ottaa ulkomaalainen yksilöllisen arvioinnin perusteella säilöön, jos säilöönnotto on tarpeellinen ulkomaalaisen henkilöllisyyden selvittämiseksi. Poliisilla ja rajavartiolaitoksella on ulkomaalaisvalvontaa varten, jos se on perusteltua ulkomaalaisen henkilöllisyyden, kansalaisuuden, maassaolo-oikeuden tai työnteko-oikeuden selvittämiseksi, oikeus saada valvonnan kohteelta tiedot ja tarkastaa tarvittavat asiakirjat hänen henkilöllisyydestään ja kansalaisuudestaan sekä oikeudesta oleskella maassa ja tehdä työtä.

Q6. *Is the process used when verifying the identity of third country applicants for visitors' visa, work and study permits and family reunification permits, laid down in national legislation?*

Viisumien myöntäminen Suomessa perustuu Schengen-viisumisäännöstöön (Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 810/2009 yhteisön viisumisäännöstön laatimisesta). Viisumisäännöstön

soveltamiseksi on jäsenmaiden yhteinen käsikirja. Kansallinen lainsäädäntö täydentää Schengen-säännöstöä. Ulkomaalaislain 3 luvussa säädetään viisumien hakemisesta ja myöntämisestä. Suomi

⁴ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/?uri=LEGISSUM:I33081>

myöntää ainoastaan EU:n viisumisäännöstön mukaisia viisumeita. Useista muista jäsenmaista poiketen, Suomi ei myönnä kansallisia, niin sanottuja D-viisumeita (long stay visa). VIS-asetuksessa määritellään viisumitietojärjestelmän (VIS) tarkoitus, toiminnot ja vastuualueet.⁵

Oleskeluluvan hakijan henkilöllisyyden selvittäminen ei ole nimenomaisesti säädetty ulkomaalaislaissa oleskelulupahakemuksen hyväksymisen edellytykseksi. Oleskeluluvan laissa säädettyjen myöntämisedellytysten arvioimiseksi hakijan tulee kuitenkin esittää luotettavaa selvitystä henkilöllisyytensä todentamiseksi. Ulkomaalaislain 11 pykälän mukaan ulkomaalaisen maahantulo edellyttää, että hänellä on voimassa oleva rajanylitykseen oikeuttava matkustusasiakirja. Ulkomaalaislain 35 pykälän mukaan myös oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisen matkustusasiakirja on voimassa. Suo-

meen maahantuloon hyväksytyt matkustusasiakirja on yksi mahdollinen tapa todentaa hakijan henkilöllisyys lähtökohtaisesti luotettavalla tavalla. Ulkomaalaislaissa määritellään ulkorajan ylittämiseen oikeuttavat matkustusasiakirjat ja mitä henkilötietoja niissä on oltava. Ulkomaalaisen on vaadittaessa esitettävä matkustusasiakirja rajatarkastusviranomaiselle tai poliisille. Ulkomaalaisen matkustusasiakirjassa on oltava hänen nimensä, syntymäaikansa, sukupuolensa ja kansalaisuutensa sekä maininta matkustusasiakirjan voimassaoloajasta, antajasta ja antopaikasta. Matkustusasiakirjassa on lisäksi oltava valokuva, josta matkustusasiakirjan haltija voidaan vaikeudetta tunnistaa. Rajatarkastusviranomainen voi yksittäistapauksessa erityisistä syistä hyväksyä tilapäisenä matkustusasiakirjana myös henkilötodistuksen tai muun vastaavan asiakirjan, joka ei täytä yllä mainittuja vaatimuksia.

Section 1.3 The institutional framework at national level

Q7. *Have there been any changes concerning which national authorities have the responsibility for establishing the identity of applicants for international protection and return following the 2013 EMN Study on 'Establishing identity'?*

Henkilöllisyyden ja matkareitin selvittäminen turvapaikkaprosessissa siirtyi poliisin ja Rajavartiolaitoksen vastuulta maahanmuuttovirastolle vuonna 2016 (ks. Q5). Turvapaikkahakemusten vastaanotto ja biometristen tunnisteiden tallentaminen ovat edelleen poliisin ja Rajavartiolaitoksen vastuulla. Toimivallan

siirto ei sinällään ollut seurausta vuoden 2015 hakijamäärän kasvusta. Lakimuutos oli vireillä jo aiemmin, ja sen tarkoituksena oli tehostaa prosessia ja varautua mahdolliseen hakijamäärän kasvuun.

Q8. *Which national authorities have the responsibility for verifying the identity of third country applicants for visitors' visa and permits for the purposes of study, work and family reunification?*

Viisumiprosessia koordinoi Ulkoasiainministeriö. Henkilöllisyyden selvittämisestä ovat vastuussa viisumeja myöntävät Suomen edustustot. Tarvittaessa hakemus voidaan lähettää lausunnolle ulkoasiainministeriöön tai Suojelupoliisille. Kunniakonsulit ja -konsulaatit eivät voi myöntää viisumeita. Joissain maissa viisumihakemuksen ja oleskelulupahakemuksen voi tehdä myös edustuston osoittamalla ulkoistetulla palveluntarjoajalla. Hakija ohjataan Suomen edustustoon, jos tehtävien hoitamisen yhteydessä ilmenee epäily hakijan henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan luotettavuudesta tai muun esitetyn asiakirjan todenperäisyydestä taikka jos edustusto tai Maahanmuuttovirasto katsoo, että asian selvittäminen vaa-

tii henkilökohtaista asioimista edustustossa. Joissakin maissa on sovittu, että viisumiasioissa Suomea edustaa jokin toinen Schengen-maa. Tällöin henkilöllisyyden varmistuksen sekä viisumipäätöksen tekee kyseisen Schengen-maan edustusto.

Rajavartiolaitos tarkastaa viisuminhaltijan matkustusasiakirjan ja henkilöllisyyden rajatarkastuksen yhteydessä. Sormenjälkitarkastukset tehdään rajatarkastusten yhteydessä kaikille niille viisumivollisille kolmansien maiden kansalaisille, joille on myönnetty VIS-viisumi.

Oleskelulupahakemus tehdään yleensä ulkomailla

⁵ Euroopan parlamentin ja neuvoston asetus (EY) N:o 767/2008 viisumitietojärjestelmästä (VIS) ja lyhytaikaista oleskelua varten myönnettäviä viisumeja koskevasta jäsenvaltioiden välisestä tietojenvaihdosta (VIS-asetus).

Suomen edustustossa. Hakemusta tehdessä hakijalla on oltava voimassa oleva matkustusasiakirja, millä hakija voi todistaa henkilöllisyytensä. Edustuston virkailija todentaa henkilöllisyyden ja varmistaa asiakirjan aitouden (joissain edustustoissa maahanmuuttoyhdyshenkilö). Suomessa hakemus tehdään Maahanmuuttoviraston toimipisteessä.⁶ Maahanmuuttovirasto arvioi päätöstä tehdessä, onko hakijan henkilöllisyys varmistettu vai varmistamatta.

Oleskeluluvanhaltijan saapuessa maahan Rajavartiolaitos tarkastaa matkustusasiakirjan ja henkilöllisyyden rajatarkastuksen yhteydessä maahantulon yhteydessä. Kiintiöpakolaisena oleskeluluvan saa-

neista Rajavartiolaitoksella on aina SPR:n lähettämä ennakkotieto. Muista oleskeluluvan haltijoista, kuten opiskelijat, työntekijät ja perhesiteen perusteella oleskeluluvan saaneet, Rajavartiolaitoksella ei ole varsinaista ennakkotietoa. Mikäli henkilöt saapuvat Suomeen Schengen-alueen ulkopuolelta, lentoyhtiöillä on lakisääteinen velvollisuus lähettää matkustajalistat siinä vaiheessa, kun lentokone lähtee kohti Suomea. Matkustajalistaa voidaan verrata viranomaisrekistereihin. Henkilöille suoritetaan maahan saapuessa normaali rajatarkastus. Schengenin sisärajan kautta lentäen tai muulla liikennevälineellä saapuvien osalta Rajavartiolaitoksella ei ole mitään ennakkotietoa.

Q9. *Does your Member State have in place specific procedures to establish the identity of third-country nationals within the context of exceptional migratory flows (e.g. under the EU 'Hotspot' approach)?*

Ulkomaalaislain 133 pykälässä määritellään turvapaikanhakijoiden rekisteröinti laajamittaisessa maahantulossa. Jos maahantulijoiden määrä on poikkeuksellisesti niin suuri, ettei maahantulon edellytysten selvittäminen ja maahantulijoiden rekisteröinti tavallisessa menettelyssä ole mahdollista, valtioneuvosto voi päättää, että maahantulijat, joiden maahantulon edellytykset ovat epäselvät tai joiden henkilöllisyys on epäselvä, voidaan rekisteröintiä varten toimittaa niin kutsuttuun järjestelykeskukseen (registration centre). Järjestelykeskuksesta säädetään kansainvälistä suojelua hakevan vastaanotosta annetun laissa (746/2011).

Poliisi tai rajatarkastusviranomainen, tai niiden valvonnassa sisäministeriön tehtävään määräämä virkamies saa rekisteröinnin yhteydessä ottaa maahantulijasta henkilötuntemerkit (sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntemerkit). Maahantulija on rekisteröinnin ajan velvollinen oleskelemaan järjestelykeskuksessa, jollei hänen terveydentilaansa liittyvä tai muu tärkeä henkilökohtainen syy muuta edellytä.

Rekisteröinti on suoritettava viipymättä. Järjestelykeskuksessa tapahtuva henkilöllisyyden selvittäminen ei muutoin eroa normaalista poliisilaitoksella tai rajatarkastuspisteessä tapahtuvasta turvapaikanhakijan rekisteröinnistä.

Suomeen perustettiin 17.9.2015 järjestelykeskus eli ensivaiheen vastaanottoyksikkö vastauksena turvapaikanhakijoiden määrän nopeaan kasvuun. Keskus perustettiin Tornioon Ruotsin vastaiselle rajalle, sillä hakijat tulivat tuolloin Suomeen juuri Pohjois-Ruotsin kautta. Tornioon perustettuun keskukseseen ohjattiin maahantulijat, joiden henkilöllisyys tai maahantulon edellytykset olivat epäselvät. Järjestelykeskuksen ylläpitäjänä toimi Suomen Punainen Risti ja keskuksessa toimi pääasiassa poliisin, Rajavartiolaitoksen ja Maahanmuuttoviraston henkilöstöä. Toimintaan osallistui myös puolustusvoimien ja Tullin henkilöstöä. Järjestelykeskus suljettiin 1.3.2016. Samankaltaisen tilanteen toistuesssa viranomaiset ovat varautuneet perustamaan keskuksen uudelleen tarvittaessa.

Q10. *Does your Member State have a central competence centre or similar entity for issues related to identification and identity verification?*

Keskusrikospoliisi (KRP) on Suomessa henkilöllisyysdokumenttien sekä henkilöllisyyden selvittämiseen erikoistunut toimija. KRP:lla on rikostekninen laboratorio, joka voi antaa virallisen lausunnon henkilöllisyysdokumenttien teknisestä aitoudesta. KRP:n asiakirjatutkintaa hyödynnetään erityisesti turvapaikka-asioissa, mutta KRP:n puoleen on mahdollista kääntyä myös muissa maahanmuuttoprosesseissa.

Keskusrikospoliisissa on myös Suomen SIRENE-toimisto, jonka kautta tapahtuu SIS-järjestelmään syötettävien tietojen kansallinen valvonta sekä Schengen-kuulutusten lisätietojen välittäminen.⁷

Keskusrikospoliisiin lisäksi Rajavartiolaitos tekee omaa asiakirjatutkintaa. Tutkinnassa hyödynnettäviä aitojen asiakirjojen tietokantoja ovat muun muassa

⁶ Maahanmuuttoviraston toimivaltaan siirtyi turvapaikkatutkinnan lisäksi myös muita prosesseja poliisilta vuoden 2017 alussa. Näitä ovat muun muassa Suomessa tehtyjen oleskelulupahakemusten vastaanotto sekä päätökset oleskelulupien jatkamisesta ja pysyvistä oleskeluluvista. Lisäksi Maahanmuuttoviraston vastuulle siirtyi EU-kansalaisten rekisteröinti ja heidän perheenjäsentensä oleskelukorttihakemukset.

⁷ Schengen-tietojärjestelmä SIS II: Schengenin alueen ulkorajoilla tehtävistä sekä Schengen-alueen sisäisistä tarkastuksista vastaavat kansalliset rajavartiolaitos-, tull- ja poliisiviranomaiset voivat välittää ilmoituksia maahantulokielloista, etsintäkuulutetuista tai kadonneista ihmisistä ja esineistä (esim. asiakirjat).

iFADO, PRADO ja Edison. Sekä KRP että Rajavartiolaitos antavat asiakirjatutkintaan liittyvää koulutusta muille viranomaisille, kuten Maahanmuuttovirastolle.

Q11. *Are the officials responsible for determining the identity of the abovementioned immigration categories authorised to access EU databases holding identity information about third-country nationals?*

Maahanmuuttoprosesseista vastuussa olevilla viranomaisilla on oikeudet tiettyihin EU-tietokantoihin. Poliisi: Eurodac, VIS- ja SIS-II, Interpol ja Europol.⁸

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö: Eurodac, VIS sekä SIS-II.⁷ Rajavartiolaitos: Eurodac, VIS, SIS II sekä Interpol/ SLTD (Database of Stolen and Lost Travel Documents).

Maahanmuuttoviraston maahanmuuttoyksikkö: VIS, SIS-II. Ulkoasiainministeriön alaiset edustustot: VIS, SIS-II.

Q12. *Are the officials responsible for determining the identity of applicants authorised to liaise directly with other authorities who have access to these databases?*

Edustustojen virkailijat voivat tarvittaessa olla yhteydessä Rajavartiolaitokseen, tai muiden Schengenmaiden viranomaisiin. Joissain Suomen edustustoissa toimivilla maahanmuuttoyhdyshenkilöillä on lisäksi oma verkosto, minkä kautta he voivat olla yhteydessä muihin viranomaisiin. Kouvolan viisumikeskussa toimii Keskusrikospoliisin edustaja, joka tekee asiakirjatutkintaa paikan päällä. Maahanmuuttovirasto voi pyytää lisätietoja poliisilta, Rajavartiolaitokelta tai ulkoasiainministeriöltä oleskelulupahakijan henkilöllisyyden selvittämiseen liittyen.

⁸ http://www.poliisi.fi/rikkokset/kansainvalinen_toiminta/kansainvaliset_yhteistyokanavat

Section 2: Methods for Establishing Identity

Section 2.1 Definition and documents required for establishing identity

Q13. *What legal and/or operational definitions of identity are used with regard to (a) applicants for international protection and (b) the return process and (c) applications for visas and residence permits?*

a) Kansainvälinen suojelu

Henkilöllisyys-käsitteestä ei ole määritelmää ulkomaalaislaissa. Maahanmuuttoviraston Turvapaikka-ohjeen mukaan turvapaikkahakemuksen ratkaisemiseksi tarpeellisia henkilötietoja ovat seuraavat tiedot: hakijan 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.

Turvapaikanhakijan henkilöllisyyteen liittyvät tiedot merkitään Maahanmuuttoviraston UMA-järjestelmään, jossa hakijalla on oltava yksi ”käytössä oleva henkilöllisyys”. Tämän lisäksi hakijalla voi olla n-kappaletta ”muuta henkilöllisyyksiä”. Henkilöllisyyteen UMA-järjestelmässä kuuluvat nimitieto, kansalaisuustieto, syntymäaikatieto, sekä syntymävaltio- ja syntymäpaikkatiedot. Nimi- ja kansalaisuustietoja voi yhdessä henkilöllisyydessä olla useampia, joista yhden on oltava ”käytössä oleva”. Henkilöllisyyteen voi kuitenkin liittyä vain yksi syntymäaika.

Ulkomaalaislain 136 pykälän mukaan ”jos ulkomaalaisen henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan, siitä tehdään merkintä muukalaispassiin tai pakolaisen matkustusasiakirjaan”. Pykälä mahdollistaa matkustusasiakirjan myöntämisen ulkomaalaiselle, jolle on voitu myöntää oleskelulupa Suomeen siitä huolimatta, että hänen henkilöllisyyttään ei ole voitu varmistaa. Ulkomaalaislain mukainen matkustus-

asiakirja myönnetään ulkomaalaiselle muussa kuin henkilöllisyyttä osoittavan asiakirjan ominaisuudessa.

b) Palautus

Henkilöllisyyden määritelmää maastapoistamistilanteiden osalta ei ole säädetty ulkomaalaislaissa. Poliisi noudattaa palautusten yhteydessä Maahanmuuttoviraston turvapaikkaohjetta sekä maasta poistamista koskevaa ohjetta.

c) Viisumi ja oleskelulupa

Viisumihakijoiden osalta ei ole laissa määritelmää henkilöllisyydestä. Viisumihakijoiden henkilöllisyyden määrittämistä käsitellään VIS-asetuksessa. Asetuksessa ’todentamisella’ tarkoitetaan menettelyä, jossa tietoja vertaillaan toisiinsa väitetyn henkilöllisyyden selvittämiseksi (yksi yhteen -haku). ’Tunnistamisella’ tarkoitetaan menettelyä, jossa henkilön henkilöllisyys määritetään tietokantaan tehtävällä haulla, jossa tietoja verrataan useampaan tietueeseen (yksi moneen-haku). Viisumitietojärjestelmässä on myös biometrisiä tietoja, jotta viisuminhakijoiden henkilöllisyys voidaan todentaa ja tunnistaa luotettavasti.

Myöskään oleskeluluvanhakijan osalta ulkomaalaislaissa ei ole määritelmää henkilöllisyydestä. Oleskeluluvan laissa säädettyjen myöntämisedellytysten arvioimiseksi hakijan tulee kuitenkin yleensä esittää luotettavaa selvitystä henkilöllisyytensä todentamiseksi. Ulkomaalaislaissa säädetään myös biometristen tunnisteiden tallentamisesta ja vertailusta.

Q14. What types of documents and other information do the authorities in your Member State accept as (contributing to) establishing the identity for the abovementioned immigration categories?

Table 1 Documents accepted as (contributing to) establishing the identity

Type of document	(a) applicants for international protection	(b) for the return process	(c) applicants for visitors visa and residence permits
Official travel documents: Passports, ID cards	Luotettavin henkilöllisyyden varmistamisen keino on hakijan kotimaan virallinen matkustusasiakirja, joka on Suomessa hyväksytty ulkomaalaislain mukaisesti. Kansallinen passi hyväksytään useimmista maista, vaikka ne eivät ole aina luotettavia. Myös henkilökortti hyväksytään, jos siinä on tarvittavat tiedot (tai jos henkilökortin ja muun asiakirjan tiedot yhdessä sisältävät tarvittavat tiedot.	Luotettavin henkilöllisyyden varmistamisen keino on hakijan kotimaan virallinen matkustusasiakirja, joka on Suomessa hyväksytty ulkomaalaislain mukaisesti. Myös kansallinen henkilökortti voi varmistaa henkilöllisyyden. Hakijan kotimaan edustuston myöntämä kotimatkatodistus.	Viisumihakijat: Voimassa oleva kansallinen passi (myös muun maan myöntämä pakolaisen matkustusasiakirja). Hakijan lähtömaasta riippuen vaaditaan lisäksi kyseisen maan henkilöllisyyskortti. Oleskelulupahakijat: Voimassa oleva matkustusasiakirja, kansallinen passi tai kansallinen henkilökortti/kansalaisuustodistus. Muun valtion myöntämä matkustusasiakirja, kuten muukalaispassi.
Other documents: birth certificates, driving licence, divorce certificates, marriage licences, qualification certificates, house books etc.	Maahanmuuttovirasto hyväksyy tapauskohtaisesti henkilöllisyyttä osoittaviksi asiakirjoiksi esimerkiksi ajokortin, kansalaisuustodistuksen tai avioliitto- ja syntymätodistukset, riippuen hakijan alkuperämaasta ja siitä, mitä tietoja asiakirjassa on. Mikäli asiakirja on viranomaisen myöntämä, luotettava ja siinä on tarvittavat henkilötiedot ja tuntomerkit, voidaan katsoa että henkilöllisyys on varmistettu.	Lähtömaasta riippuen tapauskohtaisesti henkilöllisyyttä osoittaviksi dokumenteiksi hyväksytään edellä mainitut, jos asiakirjassa on nimi, syntymäaika ja paikka. Henkilöllisyyttä osoittava asiakirja voi olla esimerkiksi ajokortti, henkilöllisyystodistus, syntymätodistus, sotilaspassi.	Viisumihakijat: Muut asiakirjat voivat tukea henkilöllisyyttä. Hyväksyttävät asiakirjat riippuvat lähtömaasta ja hakijan tilanteesta. Oleskelulupahakijat: Myös muu asiakirja voi sisältää sellaisia hakijan henkilöllisyyttä koskevia tietoja, jotka voidaan oleskelulupahakemusta käsiteltäessä tapauskohtaisesti ottaa huomioon.
Informal (residence) documents, such as UNHCR registration documents	Asiakirjat voivat tukea henkilöllisyyttä, mutta niitä ei voida yleensä käyttää varmistamaan henkilöllisyyttä.	Asiakirjat voivat tukea henkilöllisyyttä.	Viisumiprosessi: Jotkut asiakirjat voivat tukea henkilöllisyyttä. Kansainvälisten järjestöjen myöntämiä henkilöllisyyttä osoittavia asiakirjoja hyväksytään rajoitetusti. Oleskelulupaprosessi: Asiakirjat voivat tukea henkilöllisyyttä, mutta niitä ei voida yleensä käyttää varmistamaan henkilöllisyyttä.

Q15. Are copies of identity documents accepted by the relevant authorities?

Turvapaikkaprosessissa henkilöllisyysasiakirjojen kopioita ei katsota henkilöllisyyttä osoittaviksi asiakirjoiksi, joskin turvapaikkapäätöksessä todetaan, että henkilö on esittänyt kopioita asiakirjoista, joilla hän haluaa tukea omaa ilmoitustaan henkilöllisyydestään. Myöskään viisumi- ja oleskelulupaprosessissa

henkilöllisyysasiakirjojen kopioita ei hyväksytä henkilöllisyyttä osoittaviksi asiakirjoiksi. Muut hakemusta tukevat asiakirjat voivat lähtömaasta riippuen olla kopioita. Hakijan lähtömaasta riippuen palautusta varten saattaa riittää kopio henkilöllisyyttä osoittavasta asiakirjasta.

Q16. Which are the major issues faced by your Member State concerning determining the authenticity (or genuineness) of documents?

Henkilöllisyysdokumenttien aitouden selvittämiseen liittyy haasteita turvapaikka- ja palautusprosesseissa. Kansallisia passeja lukuun ottamatta eri maiden myöntämistä henkilöllisyyttä osoittavista asiakirjoista (henkilöllisyys-, syntymä tai avioliittotodistukset) ei ole saatavilla riittävästi vertailumateriaalia. On myös joitain maita kuten Somalia, joiden kohdalla luotettavaa tietoa tai vertailuaineistoa ei ole lainkaan saatavissa. Somalian passia tai muita asiakirjoja ei Suomessa hyväksytä ylipäätään. Vaikka jonkin maan kansallinen passi olisi periaatteessa Suomessa hyväksyttävä matkustusasiakirja, voi asiakirjojen luotettavuus olla kyseenalainen. Tähän voi vaikuttaa maan sekasortoinen tilanne (esimerkiksi Syyria). Myös korruption mahdollisuus tietyissä maissa voi vaikuttaa passien luotettavuuteen. Myöskään kansallisia henkilökortteja ei aina voida katsoa luotettavaksi (esimerkiksi Afganistanin henkilökortti tazkira /tazkera).

Jos henkilöasiakirjassa on väärennökseen viittaavia tekijöitä, se laitetaan tutkittavaksi KRP:lle. Asiakirjan aitouteen ei voida aina ottaa kantaa. Joissain maissa virallisissa henkilöllisyyttä osoittavissa todistuksessa

voi olla käsin kirjoitettuja osioita, tai on hyväksyttyä liimata tietoja aiempien tietojen päälle.

Henkilöllisyysasiakirjojen aitouden tarkastamiseen liittyy haasteita myös viisumi- ja oleskelulupaprosesseissa. Passien laatu on parantunut kaikissa maissa, eikä laminoimattomia tai käsinkirjoitettuja passeja hyväksytä ollenkaan. Haasteena voivat kuitenkin olla aidot asiakirjat, jotka on myönnetty väärillä tiedoilla. Joissain edustustoissa haasteena on myös asiakirjatuhtintaan tarkoitettujen laitteiden puute.

Kun oleskelulupaa haetaan ulkomailla Suomen edustustossa, asiakirjojen aitous varmistetaan edustustossa. Asiakirjat skannataan ja tallennetaan UMA-järjestelmään. Maahanmuuttovirastoon ei toimiteta alkuperäisiä asiakirjoja. Edustusto voi varmistua esimerkiksi asiakirjassa olevan leiman aitoudesta tai asiakirjan myöntäjän allekirjoituksesta, mutta ei aina siitä, ovatko asiakirjassa olevat tiedot oikeat. Monissa maissa ei ole henkilörekisterejä, mistä henkilötietoja voi tarkastaa. Väärennettyjä asiakirjoja, tai aitoja asiakirjoja väärillä tiedoilla saa joissain maissa helposti rahaa vastaan.

Q17. In your Member State, are there any national guidelines for the control by the relevant authorities of identity of person and identity documents in the various migration procedures?

Turvapaikkaprosessi: Ulkomaalaislaki, turvapaikkaohje, maastapoistamisohje, turvapaikkamanuaali sekä ohje koskien turvapaikanhakijan iän määrittämistä.
Palauttamisprosessi: Edellä mainitut sekä poliisin sisäinen ohjeistus.

Viisumiprosessi: Ulkomaalaislaki, Schengen-säännösto, VIS-asetus.
Oleskelulupaprosessi: Ulkomaalaislaki, lupamenetelyohje, muut Maahanmuuttoviraston sisäiset ohjeet oleskelulupa-asioissa.

Q18. In which situations, and by which authorities, are forged documents most commonly detected in connection with applications for visa and residence permit?

Viisumi- ja oleskelulupaprosesseissa väärennettyjä asiakirjoja esiintyy hakemusten määrään nähden suhteellisen harvoin. Suomen edustustot joissain maissa ovat raportoineet väärennöksiä esiintyvän.

Poliisi ja Rajavartiolaitos havaitsevat väärennettyjä asiakirjoja lähinnä turvapaikanhakijoilla ja laittomasti maahan tulleilla henkilöillä.

Section 2.2 Methods used in the absence of documentary evidence of identity in the asylum and return procedures

Q19a. *In your Member State, do national authorities make use (or plan to make use) of the methods identified below to establish the identity of third-country nationals subject to asylum/return procedures?*

Table 2: Methods used for establishing identity in the asylum/ return procedure (I)

Method	Applicants for international protection	Return of rejected applicants for international protection
Language analysis to determine probable country and/or region of origin	<p>Yes: optional</p> <p>Osana turvapaikanhakijan henkilöllisyyden selvittämistä voi olla tarpeen tehdä kielianalyysi hakijan kotipaikan ja/tai kansallisuuden selvittämiseksi. Kielianalyysi voidaan tehdä, kun on perusteita epäillä hakijan kotipaikastaan antamien tietojen luotettavuutta.</p> <p>Maahanmuuttovirasto tallentaa kielitestinäytteen ja ruotsalainen SpråkAB analysoi näytteen.</p>	<p>Yes: optional</p> <p>Mahdollista tehdä, jos testiä ei ole tehty hakemusvaiheessa.</p>
Age assessment to determine probable age	<p>Yes: optional</p> <p>Turvapaikanhakijan iän selvittämiseksi voidaan tarvittaessa tehdä oikeuslääketieteellinen tutkimus, jos on olemassa ilmeisiä perusteita epäillä hänen iästään antamiensa tietojen luotettavuutta.</p> <p>Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen hakijan iän selvittämiseksi tekee Maahanmuuttoviraston pyynnöstä Terveyden ja hyvinvoinnin laitos.</p>	<p>Yes: part of standard practice</p> <p>Tarpeen mukaan palautettavaa henkilöä voidaan kuulla ennen palauttamistoimiin ryhtymistä, mikäli on ilmennyt uusia seikkoja hänen henkilöllisyyteensä liittyen</p> <p>Poliisi puhuttaa jokaista palautettavaa henkilöä ennen palauttamistoimien aloittamista liittyen maastapoistamisen järjestelyihin (ns. maastapoistamispuhuttelu).</p>
Interviews to determine probable country and or region of origin (or other elements of identity)	<p>Yes: obligatory</p> <p>Maahanmuuttovirasto tekee haastattelun osana turvapaikkatutkintaa.</p>	<p>Yes: part of standard practice</p> <p>Tarpeen mukaan palautettavaa henkilöä voidaan kuulla ennen palauttamistoimiin ryhtymistä, mikäli on ilmennyt uusia seikkoja hänen henkilöllisyyteensä liittyen</p> <p>Poliisi puhuttaa jokaista palautettavaa henkilöä ennen palauttamistoimien aloittamista liittyen maastapoistamisen järjestelyihin (ns. maastapoistamispuhuttelu).</p>

Identity related paper and e-transactions with the authorities (e.g. tax, social benefits)	No. Ei liity henkilöllisyyden selvittämiseen. Verotietojen tarkistus ja Kela-rekisteritarkistus voidaan tehdä UMA-järjestelmän kautta.	No
Identity related paper and e-transactions with the private sector (e.g. bank)	No Ei liity henkilöllisyyden selvittämiseen.	No
Identity related e-transactions in connection with social media	No Ks. Table 4.	Yes: optional Poliisi voi hakea sosiaalisessa mediassa olevaa henkilöllisyyteen liittyvää tietoa.
Smartphones and other digital devices: May your law enforcement/immigration authorities confiscate (temporarily or permanently) such devices and access their content in their efforts to establish or verify an identity?	No. Maahanmuuttovirasto ei voi tutkia hakijan puhelinta. Poliisilla tai Rajavartiolaitoksella on oikeus tutkia turvapaikanhakijan puhelin turvapaikkahakemuksen rekisteröinnin yhteydessä.	Yes: optional Poliisi voi tutkia palautettavan henkilön puhelimen poliisilakiin vedoten.
Method	Applicants for international protection	Return of rejected applicants for international protection
Other Please describe, e.g. other type of investigations or cooperation with or contacts in third countries, such as diplomatic missions	Optional: Maahanmuuttoviraston Maatietopalvelu tukee päätöksentekoa ja henkilöllisyyden selvittämistä. Esimerkiksi sähköisistä tietolähteistä löytyvät valokuvat ja muu aineisto saattavat auttaa hakijan henkilöllisyyden varmistamisessa.	Optional: Poliisi tekee tarpeen mukaan yhteistyötä kolmansien maiden edustustojen, Interpolin ja paikallisten viranomaisten kanssa. Joidenkin maiden kohdalla kohdemaan edustaja pyydetään puhuttamaan henkilö ja kansalaisuus voidaan todeta tämän perusteella. Poliisin identifiointi- ja koordinoitiryhmä voi matkustaa kohdemaan hankkiakseen tarvittavia paluuasiakirjoja. Suomen edustustot voivat auttaa saamaan tietoja ja asiakirjoja paikallisilta viranomaisilta.

Table 3 Methods used for establishing identity in the asylum/return procedure (II)

Method	Applicants for international protection		Return of rejected applicants for international protection	
	National database	European database	National database	European database
Fingerprints for comparison with National and European databases	Yes: obligatory	Yes: obligatory	No/ optional Sormenjäljet otettu jo hakemusvaiheessa.	No/ optional Sormenjäljet otettu jo hakemusvaiheessa.
Photograph for comparison with National and European databases	Yes: obligatory Kuva tallennetaan kansalliseen rekisteriin. Kuvaa ei verrata automaattisesti, verrataan tarvittaessa kansalliseen rekisteriin.	Yes, obligatory Kuvaa ei verrata automaattisesti, verrataan tarvittaessa kansainvälisissä rekistereissä oleviin kuviin.	No/ optional Kuva tallennettu jo hakemusvaiheessa.	No/ optional Kuva tallennettu jo hakemusvaiheessa.
Iris scans for comparison with National databases	No	No	No	No
DNA analysis	Yes: optional DNA-testi voidaan tehdä, jos on epäily perheenjäsenenä esiintyneiden henkilöiden sukulaisuudesta.	No	No Ei. Poliisilla ei ole toimivaltaa pyytää DNA-tutkimusta muutoin kuin rikosta epäiltäessä.	No

Table 4 Methods national authorities plan to use for establishing identity in the asylum/ return procedure (I)

Method	Applicants for international protection	Return of rejected applicants for international protection
Identity related e-transactions in connection with social media	Yes: optional Turvapaikkayksikön suunnitteilla olevassa Flow 2 -projektissa on tarkoitus kehittää metodi, miten hakea ja hyödyntää sosiaalisessa mediassa olevaa henkilöllisyyteen liittyvää tietoa.	N/A

Q19b. *Is the (biometric) identity information given by an asylum seeker matched against identity information available in the Visa Information System (VIS)?*

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö on käyttänyt VIS-rekisteriä turvapaikanhakijoiden henkilötietojen tarkistamisessa järjestelmän käyttöönotosta saakka, eli asteittain vuodesta 2011. Poliisi ja Raja-

vartiolaitos vertaavat kaikkien turvapaikanhakijoiden sormenjälkiä VIS-järjestelmässä oleviin sormenjälkiin. Ajalla 1.1.2016–19.6.2017 noin 3,7 % turvapaikanhakijoista oli sormenjäljet myös VIS-rekisterissä.

Q20. *Has your Member State introduced any changes in the method(s) used to establish the identity of applicants in the asylum and/or return procedures since 2013?*

Henkilöllisyyden ja matkareitin selvittäminen turvapaikkaprosessissa siirtyi poliisiin ja Rajavartiolaitoksen vastuulta maahanmuuttovirastolle vuonna 2016. Toimivallan siirron muutoksen tarkoituksena oli tehostaa prosessia ja varautua mahdolliseen hakijamäärän kasvuun.

Schengen-maiden yhteinen viisumijärjestelmä Visa Information System on otettu käyttöön asteittain vuosien 2011-2015 aikana.

UMA-rekisteriin on lisätty automaattisia toimintoja. UMA-rekisterin kautta tehdään automaattisia tarkastuksia muihin rekistereihin, kuten esimerkiksi väestötietojärjestelmään. Turvapaikkahakemukset seulotaan automaattisesti eri työjonoihin sen mukaan, onko hakijalla henkilöllisyyttä osoittava asiakirja vai ei.

Osana turvapaikkayksikön AMIF-rahoitteista Flow-hanketta (Flow - developing the initial part of the asylum process by improving cooperation, tools and professional skills) kehitettiin keinoja sekä turvapaik-

kayksikön virkamiesten ammattitaitoa henkilöllisyyden selvittämiseen liittyen.

Turvapaikkayksikön Euro-Auto-hankkeessa Suomen oman järjestelmän ja eurooppalaisen Eurodac-järjestelmän yhteyspalvelimen välille rakennettiin suora tiedonsiirtoväylä. Aiemmin tietojen päivittäminen on tehty Eurodac-järjestelmään erillisellä ohjelmalla.

Keskusrikospoliisiin niin sanottuun Tupa-toimintoon on sijoitettuna kaksi turvapaikkayksikön ylitarkastajaa. Toimipisteessä kerätään, analysoidaan ja välitetään turvapaikanhakijoihin ja turvapaikkaprosessiin liittyviä havaintoja ja tietoja liittyen esimerkiksi laittoaan maahantuloon, sotarikoksiin ja turvapaikanhakijoihin liittyviin rikoksiin.

Koko turvapaikkaprosessin tehostamiseksi Maahanmuuttovirasto tekee sidosryhmäyhteistyötä poliisiin, Rajavartiolaitoksen, sekä eri ministeriöiden kanssa (TEM, SM, OM). Poliisihallituksella ja Maahanmuuttovirastolla on myös yhteinen paluutoimenpiteiden kehittämishanke.

Section 2.3 Methods used to verify the identity of third-country nationals in other migration procedures

Q21. Does an applicant for a visa or residence permit have to present an official travel document?

Normaalissa viisumiprosessissa hakijan on esitettävä virallinen matkustusasiakirja. Schengen-säännöstö kuitenkin mahdollistaa poikkeuksen tekemisen humanitaarisista syistä, kansallisen edun vuoksi tai kansainvälisten velvoitteiden takia.

Ulkomaalaislain mukaan myös oleskeluluvan myöntäminen edellyttää, että ulkomaalaisella on voimassa oleva matkustusasiakirja. Perhesiteen perusteella haetun oleskeluluvan yhteydessä matkustusasiakirjavaatimuksesta voidaan poiketa, jos muut oleskeluluvan edellytykset täyttyvät. Poikkeaminen voi olla tarpeen ainakin silloin, kun perhe-elämän viettäminen muualla kuin Suomessa on mahdollonta ja kun perhe on perustettu jo ennen perheenkokoajan Suomeen tuloa. Maahanmuuttoviraston perhesideohjeen mukaan matkustusasiakirjan vaatimisesta on mahdollista poiketa kansainvälisten ihmisoikeussopimusten

perusteella myös silloin, kun oleskelulupaa haetaan perhesiteen perusteella ja hakija on kotoisin maasta, josta on mahdollonta saada Suomessa hyväksyttävää matkustusasiakirjaa. Tällainen maa on esimerkiksi Somalia.

Myös muiden oleskelulupaperusteiden kohdalla Suomessa haettuna poikkeuksellisissa tapauksissa voidaan myöntää muukalaispassi oman valtion matkustusasiakirjan hankkimista varten tai muusta erityisestä syystä, esimerkiksi jos hakija ei voi saada oman maan passia. Lisäksi oleskelulupa voidaan myöntää Suomessa hakevalle henkilölle voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta tietyissä erityistapauksissa (esimerkiksi yksilöllinen inhimillinen syy, ihmiskauppa tai todistajansuojeluohjelma).

Q22. Do national authorities make use (or plan to make use) of the methods identified below to establish the identity of third-country nationals within the framework of procedures concerning applications for short-stay visas and residence permits?

Table 5 Methods used for establishing identity

Yes: obligatory, part of standard practice or optional / No

Short stay visas		
Method	National database	European database
Fingerprints for comparison with National and European databases	Yes: obligatory Vain VIS-rekisteri. Kansalliseen viisumirekisteriin (SUVI) ei tallenneta sormenjälkiä. Sormenjälkiä ei automaattisesti verrata kansallisiin tai kansainvälisiin rekistereihin. Poliisi tai Rajavartiolaitos voi tehdä vertailun tarvittaessa.	Yes: obligatory VIS
Photograph for comparison with National and European databases	Yes: obligatory SUVI, VIS. Kuva tallennetaan, mutta sitä ei automaattisesti verrata kansalliseen tai kansainväliseen rekisteriin. Poliisi tai Rajavartiolaitos voi tehdä vertailun tarvittaessa.	Yes: obligatory VIS

Residence permit for work and study reasons		
Method	National database	European database
Fingerprints for comparison with National and European databases	Yes: obligatory UMA Ei automaattisesti verrata kansallisiin tai kansainvälisiin rekistereihin	No
Photograph for comparison with National and European databases	Yes: obligatory UMA Ei automaattisesti verrata kansallisiin tai kansainvälisiin rekistereihin	No
Others (please specify)	Sähköinen allekirjoitus (UMA)	N/A
Residence permit for family reasons		
Method	National database	European database
Fingerprints for comparison with National and European databases	Yes: obligatory UMA	No
Photograph for comparison with National and European databases	Yes: obligatory UMA	No
DNA analysis	Yes: optional Käytetään perhesiteen selvittämiseen tapauksissa, joissa asianosaisilla ei ole esittää luotettavia asiakirjoja hakijan henkilöllisyydestä ja perhesiteestä perheenkokoajaan.	No
Others (please specify)	Sähköinen allekirjoitus (UMA) Alaikäisen perheenkokoajan iän selvittämiseksi voidaan tehdä oikeuslääketieteellinen tutkimus, jos on olemassa ilmeisiä perusteita epäillä hänen iästään antamiensa tietojen luotettavuutta. Oikeuslääketieteellisen tutkimuksen tekee Maahanmuuttoviraston pyynnöstä Terveiden ja hyvinvoinnin laitos.	N/A

Table 6: Methods national authorities plan to use for establishing identity

Visas and residence permits		
Method	National database	European database
Others (please specify)		Suomessa on tarkoitus ottaa käyttöön Schengen-maiden yhteinen rajanylitystietojärjestelmä (Entry-exit system, EES). ⁹
Others (please specify)		Suomi on kiinnostunut EU/Schengen-maiden yhteisestä rekisteristä, johon kerättäisiin tieto kansallisista oleskeluluvista sekä D-viisumeista.

⁹ <http://intermin.fi/rajaturvallisuus/alykkaat-rajat>

Section 3: Decision-Making Process

Section 3.1 Status and weight of different methods and documents to determine identity

Q23. *On the basis of the information gathered by the methods outlined in Section 2, how is a decision on the establishment of identity made? Are some methods given more weight than others?*

Turvapaikkahakemusten käsittelystä vastaava Maahanmuuttovirasto ottaa päätöksessään kantaa hakijan henkilöllisyyteen, muttei tee varsinaista päätöstä henkilöllisyydestä. Ulkomaalaisrekisteriin tehdään merkintä ”henkilöllisyys on varmistettu” tai ”henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan”. Varsinainen päätös ulkomaalaisen henkilöllisyydestä tehdään ensimmäistä kertaa siinä vaiheessa, kun myönteisen turvapaikkapäätöksen saanut henkilö merkitään Väestötietojärjestelmään. Päätösvalta asiassa on ulkomaalaisen asuinpaikkakunnan maistraatilla.

Luotettavin henkilöllisyyden varmistamisen keino on hakijan kotimaan virallinen matkustusasiakirja, joka on Suomessa hyväksytty ulkomaalaislain mukaisesti. Sormenjäljet puolestaan osoittavat, onko henkilö hakenut turvapaikkaa tai viisumia muuhun maahan ja onko hän esiintynyt muilla tiedoilla. Yllä mainittuja muita tapoja selvittää turvapaikanhakijan henkilöllisyyttä ei ole keskenään arvoitettu. Käytetyt tavat selvittää henkilöllisyyttä täydentävät toisiaan. Haki-

jan henkilöllisyyden selvittämisessä keskeisessä roolissa on hakijan haastattelu. Esimerkiksi kielitesti ei yksinään riitä osoittamaan henkilöllisyyttä tai kansalaisuutta vääräksi.

Kielteisen turvapaikkapäätöksen saaneen henkilön onnistuneen palauttamisen edellytyksenä kolmanneen maahan on palautettavan identifioiminen kyseisen maan kansalaiseksi ja matkustusasiakirjojen saaminen kohdemaan suurlähetystöstä.

Viisumiprosessissa asiakirjat ja rekisteritarkastukset tukevat toisiaan. Virallinen matkustusasiakirja on pääasiallinen todiste hakijan henkilöllisyydestä. Myös oleskelulupahakijan henkilöllisyys merkitään lähtökohtaisesti matkustusasiakirjan mukaan. Jos henkilöllä ei ole henkilöllisyysasiakirjaa, henkilöllisyys merkitään hakijan ilmoituksen mukaan ja UMA-rekisteriin tehdään merkintä varmistamattomasta henkilöllisyydestä.

Q24. *Does there need to be consistency between the results obtained from the various methods used?*

Kaikissa hakemusprosesseissa eri rekistereistä saatujen tietojen ja hakijan esittämien henkilöllisyysdokumenttien tulee tiedoiltaan tukea toisiaan. Mikäli henkilötiedot eri lähteissä poikkeavat toisistaan, ei hakijan henkilöllisyyttä voida katsoa selvitetynsi.

Vaikka henkilötiedot eri lähteissä poikkeavat toisistaan, hakija voidaan silti palauttaa lähtömaahan, jos hänellä on lähtömaan hyväksymä henkilöllisyyttä tai kansalaisuutta osoittava asiakirja, kotimaan edustusto myöntää hänelle kotimatkatodistusten ja lähtömaa ottaa hänet vastaan.

Q25. *Is a 'grading' structure or spectrum used to denote the degree of identity determination (e.g. from "undocumented," over "sufficiently substantiated" or "has the benefit of doubt" to "fully documented and verified")?*

Suomessa ei maahanmuuttoprosesseissa ole käytössä yllä mainittua henkilöllisyyden määrittämisen asteikkoa. Turvapaikka- ja oleskelulupaprosesseissa henkilöllisyydestä tehdään UMA-rekisteriin joko

merkintä ”henkilöllisyys on varmistettu” tai ”henkilöllisyyttä ei ole pystytty varmistamaan”. Viisumiprosessissa henkilöllisyydestä on esitettävä luotettava selvitys.

⁸ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/factsheet_-_entryexit_system_en.pdf

Section 3.2 Decisions on the basis of the outcomes of identity management procedures

Application for international protection

Q26a. *Does the outcome of the procedure to establish the identity of the applicant for international protection influence a recommendation to 'grant international protection,' 'refuse international protection' or 'defer decision'?*

Henkilöllisyyteen liittyvät seikat ovat merkittävässä asemassa sellaisten turvapaikkahakemusten kohdalla, jotka sisältävät yksilöllisiä perusteita kansainvälisen suojelun myöntämiselle ja hakijan henkilöllisyys linkittyy vahvasti näihin perusteisiin. Tällöin varmistettu henkilöllisyys vahvistaa hakijan kertomia yksilöllisiä perusteita turvapaikkahakemukselle ja/tai tämän kotipaikan. Henkilöllisyyden selvittäminen

on merkittävässä asemassa myös niiden hakijoiden osalla, joille myönnetään toissijaista suojelua kotialueen turvallisuustilanteen takia.

Henkilöllisyyden selvittämättömyys ei johda automaattisesti kielteiseen päätökseen. Suurimmalla osalla turvapaikanhakijoita ei ole esittänyt luotettavia asiakirjoja henkilöllisyydestään.

Q26b. *If there has been an increase in the number of asylum applicants or irregular migrants in your Member State in recent years, what has been the impact of such increase in the decision-making process?*

Vuoden 2015 turvapaikanhakijamäärän kasvun myötä päätöksenteon haasteena ovat olleet aikarajoitteet. Päätöksentekoprosessi on vaikeutunut

siltä osin, että päätöksiä on pitänyt tehdä nopeassa tahdissa. Suurien hakemusmäärien takia myös Keskusrikospoliisin asiakirjatutkinta on ruuhkautunut.

Return

Q27a. *Does the outcome of identity establishment influence a recommendation to 'defer return'?*

Jos henkilöllisyys ei ole selvitetty, eikä tarvittavia henkilöllisyysasiakirjoja ole, poliisi voi joutua lykkäämään palautusta, kunnes asiakirjat on saatu hankittua. Joidenkin valtioiden edustustot myöntävät kotimatkatodistuksen ainoastaan vapaaehtoisesti

palaaville, joten poliisi ei voi heitä palauttaa vasten heidän tahtoaan. Näiden maahan ilman oleskelu oikeutta jääneiden henkilöiden osuus on Suomessa lisääntynyt viime vuosina.

Q27b. *Are the results of the work to establish identity during the international protection process available to the authorities preparing forced return? Describe any supplementary steps that may be needed with respect to identity establishment for the authorities in the receiving country to be prepared to accept the return.*

Hakemusvaiheessa annetut tiedot sekä päätöksessä todetut tiedot ovat hyödynnettävissä palautuksen yhteydessä. Poliisi käyttää lähtökohtaisesti henkilöllisyysasiakirjassa olevia tietoja ja asiakirjan puuttuessa turvapaikkaprosessissa saatuja tietoja. Poliisilla on oikeus myös tutkia esimerkiksi palautettavan henkilön puhelin lisätietojen saamiseksi. Joskus po-

liisi tai Suomen edustusto hankkii tarvittavia tietoja ja asiakirjoja kohdemaasta henkilöllisyyden selvittämiseksi. Joissain tapauksissa henkilön lähtömaan viranomaiset haluavat puhuttaa palautettavaa henkilöä. Jos henkilöllä ei ole voimassa olevaa matkustusasiakirjaa, tulee hänen hankkia kotimaansa edustustosta kotimatkatodistus.

Procedure for third country applicants for visa and residence permits

Q28a. *Does the outcome of identity establishment influence a recommendation to "grant residence permit" "refuse residence permit," "defer decision"?*

Jos henkilöllisyys ei ole selvitetty, ei hakijalle voida myöntää viisumia.

Ilman henkilöllisyysasiakirjoja ei yleensä voi myöntää oleskelulupaa. Voimassa olevan matkustusasiakirjan vaatimisesta on mahdollista poiketa silloin, kun oleskelulupaa haetaan perhesiteen perusteella ja hakija on kotoisin maasta, josta on mahdotonta saada

Suomessa hyväksyttävää matkustusasiakirjaa. Tällöin kuitenkin Suomeen matkustusta varten tarvitaan laissez-passer-asiakirja. Poikkeuksellisissa tapauksissa Suomessa oleskelulupaa hakevalle henkilölle voidaan myöntää oleskeluluvan yhteydessä muukalaispassi oman valtion matkustusasiakirjan hankkimista varten tai muusta erityisestä syystä (esimerkiksi jos hakija ei voi saada oman maan passia).

Q28b. *How important is the establishment of identity compared to other factors considered in making an overall decision? Are other factors such as family ties, health problems and/or other humanitarian reasons, given more weight than identity determination in some cases?*

Henkilölle, jonka henkilöllisyys ei ole selvitetty, ei voida myöntää viisumia.

Ilman henkilöllisyysasiakirjoja ei yleensä voi myöntää oleskelulupaa. Perhesiteen perusteella haetun oleskeluluvan yhteydessä vaatimuksesta voidaan poiketa, jos muut oleskeluluvan edellytykset täyttyvät (ks. Q18). Myös muiden oleskelulupaperusteiden kohdalla poikkeuksellisissa tapauksissa voidaan myöntää muukalaispassi oman valtion matkustusasiakir-

jan hankkimista varten tai muusta erityisestä syystä (hakija ei voi saada oman maan passia).

Lisäksi oleskelulupa voidaan myöntää voimassa olevan matkustusasiakirjan puuttumisesta huolimatta, jos se myönnetään tiettyjen erityisten ulkomaalaislain pykälien perusteella (maasta poistamisen estyminen, yksilöllinen inhimillinen syy, ihmiskauppa, laittoman työn teko tai todistajansuojeluohjelma).

Section 4: Databases and data procedures

Section 4.1 Legal framework

Q29. Do the identity determination authorities in your Member State have Memoranda of Understanding (MoUs) and/or other agreements for the sharing of personal data in place with

- Other agencies/departments
- Carriers
- Authorities in one or more other countries
- International organisations
- Private entities / Others

Data sharing between different national agencies/ departments is based on legislation.

Henkilötietolaki on henkilötietojen käsittelyn perusta. Koska laki on yleislaki, mahdollisia muissa laissa olevia henkilötietojen käsittelyä koskevia erityissäännöksiä sovelletaan ensisijaisena henkilötietolain kyseisiin säännöksiin nähden. Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta eli julkisuuslaki säätelee viranomaistoiminnan julkisuutta. Lain 29 pykälässä säädetään salassa pidettävien tietojen antamisesta toiselle viranomaiselle.

Muita tietojen antamista koskevia lakeja ovat muun muassa Ulkomaalaislaki, Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa sekä Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa.

Border crossing carriers have a duty to share data about passengers with the Border Guard.

Ulkomaalaislain 173 pykälän mukaan liikenteenharjoittajan, kuten esimerkiksi lentoyhtiön on varmistettava, että sen Suomeen ulkorajaliikenteessä kuljettamalla ulkomaalaisella, joka ei ole unionin kansalainen tai häneen rinnastettava, on maahantuloon vaadittava matkustusasiakirja sekä vaadittava viisumi tai oleskelulupa.

Laki henkilötietojen käsittelystä rajavartiolaitoksessa

velvoittaa, että lentoliikenteen harjoittajan on toimitettava rajatarkastusviranomaiselle lentoliikenteen matkustajatiedot.

Data sharing with other countries and international organisations is based on legislation.

Julkisuuslain 30 pykälän mukaan viranomaisen voi antaa salassa pidettävästä asiakirjasta tiedon ulkomaan viranomaiselle tai kansainväliselle toimielimelle, jos ulkomaan ja Suomen viranomaisen välisestä yhteistyöstä määrätään Suomea sitovassa kansainvälisessä sopimuksessa tai säädetään Suomea velvoittavassa säädöksessä ja tieto asiakirjasta voitaisiin tämän lain mukaan antaa yhteistyötä Suomessa hoitavalle viranomaiselle.

Schengen-säännöstö määrittelee tietojenvaihtoa Schengen-maiden kesken. VIS-asetuksessa säädetään tietojen käytöstä viisumiviranomaisten ja muiden toimivaltaisten viranomaisten kesken. Eurodac-asetuksessa säädetään turvapaikanhakijoiden ja laittomasti jäsenvaltiossa oleskelevien henkilöiden tietojen vertailusta.

Private entities/ Others:

Muilla tahoilla/yksityisillä tahoilla on pääsy tietoihin, jotka ovat henkilötietolain ja julkisuuslain mukaan julkisia.

Section 4.2 Data procedures and databases

Q30. Which personal data of individuals is collected in national databases within the framework of the various migration procedures, i.e. biographic (e.g. name, nationality, birthplace, ID-documents) and biometric (e.g. fingerprints, photographs, DNA).

UMA-rekisteriin merkitään turvapaikan- ja oleskeluluvan hakijoiden osalta nimi tai nimet, kansalaisuus, syntymäaika, syntymävaltio ja syntymäpaikka. Sinne kirjataan myös yhteystiedot, matkustusasiakirjatiedot, sekä tiedot perheenjäsenistä. UMA-järjestelmään tallennetaan myös sormenjäljet, valokuva ja allekirjoitus. Turvapaikanhakijoiden osalta henkilötiedot kirjataan myös poliisin rekisteriin (Patja).

Viisumihakijoiden tiedot tallennetaan ensin kansalliseen viisumirekisteriin (SUVI), mistä ne siirretään VIS-järjestelmään. Järjestelmään tallennetaan etunimi tai etunimet, nykyinen sukunimi, sukunimi syntymähetkellä, aiempi sukunimi tai aiemmat sukunimet, sukupuoli sekä syntymäaika, -paikka ja -maa; nykyinen kansalaisuus ja kansalaisuus syntymähetkellä; sormenjäljet ja valokuva. Sormenjälkiä ei säilytetä kansallisessa rekisterissä.

Q31. Which regional, national and international databases, watch lists or reference tools are used for identification purposes, when a third-country national applies for international protection, a visa or residence permit?

Table 7 Databases, watch list and reference tools used for identity determination in migration-related procedures

	VIS	SIS	EURODAC	National databases and watch lists
International protection	Kyllä	Kyllä	Kyllä	UMA, Poliisiasiain tietojärjestelmä (Patja), Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmä, passijärjestelmä Hekopassi, Väestötietojärjestelmä
Return	Kyllä	Kyllä	Kyllä	UMA, Poliisiasiain tietojärjestelmä (Patja)
Short stay visas	Kyllä	Kyllä	Ei	UMA, Poliisiasiain tietojärjestelmä (Patja), Väestötietojärjestelmä
Residence permits	Kyllä	Kyllä	Ei	UMA, Poliisiasiain tietojärjestelmä (Patja), Väestötietojärjestelmä, Rajavartiolaitoksen tietojärjestelmä, passijärjestelmä

Q32. Are there any data elements that the authorities would consider useful, but are not yet collected or stored?

Maahanmuuttovirasto toivoisi enemmän tietoja tallennettavan esimerkiksi eri maiden viranomaisten aidoista leimoista sekä varastetuista matkustusasiakirjoista.

Maahanmuuttoviraston sekä poliisin toiveena turvapaikanhakijoiden osalta olisi tallennettavien tietojen, kuten sormenjälkien tai kuvan, automaattinen vertailu eri rekistereihin hakemusta tehdessä (muun muassa VIS-rekisteriin).

Ulkoasiainministeriön toiveena on kadonneiden tai varastettujen oleskelulupakorttien tietojen järjestel-

mällinen kerääminen.

Yhteinen rekisteri, johon kerättäisiin tiedot eri Schengen-maiden myöntämisestä oleskeluluvista ja kansallisista pitkäaikaisviisumeista, olisi hyödyllinen Suomen edustustojen sekä Maahanmuuttoviraston työn kannalta.

Rajavartiolaitoksen toimintaa hyödyttäisi kaikkien erilaisten liikenteenharjoittajien (maa-, meri- ja lentoliikenne) toimittamien ennakkotietojen harmonisointi esimerkiksi matkustajatietojen osalta.

Section 4.3. Recent and planned developments

Q33a. *Recent major changes in relation to the processing of personal data within the framework of migration-related procedures and databases (national/regional levels).*

1.12.2014 alkaen ensimmäistä oleskelulupaa hakevat ulkomaan kansalaiset ovat voineet pyytää rekisteröintiä Suomen väestötietojärjestelmään hakemuksen teon yhteydessä ja saada suomalaisen henkilötunnuksen jo oleskeluluvan myöntämisen yhteydessä. Rekisteröintiä voivat pyytää myös turvapaikanhakijat sekä EU-kansalaiset ja heidän perheenjäsenensä, jotka hakevat oleskelukorttia. Henkilö rekisteröidään väestötietojärjestelmään niiden tietojen perusteella, jotka on kirjattu matkustusasiakirjaan (esimerkiksi passi tai henkilökortti). Mikäli henkilöllä ei ole henkilöllisyyttä osoittavaa asiakirjaa, henkilötiedot merkitään Maahanmuuttoviraston päätöksen mukaisesti.

Maahanmuuttoviraston tietojärjestelmiä kehitetään

jatkuvasti. Toimintoja muutetaan digitaalisiksi ja automaattisiksi. Esimerkiksi UMA-järjestelmään on integroitu useita kansallisia rekistereitä, joihin UMA tekee automaattisen tarkistuksen.

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksikkö on tehnyt yhteistyötä Norjan poliisiviranomaisen alaisuudessa toimivan Nasjonalt ID-senter:n (Norwegian ID Centre) kanssa. Vuoden 2017 alusta turvapaikkayksiköllä on ollut käytössä keskuksen asiakirjatietokanta.

Euroopan Unionin jäsenmaiden (ja Norjan) kesken on otettu vuonna 2016 käyttöön IRMA-järjestelmä, jonka kautta jäsenmaat voivat vaihtaa tietoja turvapaikanhakijoiden palautuksiin liittyen.

Q33b. *Please outline recent or planned pilots in the field of identity management architecture and data sharing.*

Turvapaikkayksikössä toteutetussa Flow-hankkeessa pyrittiin muun muassa kehittämään henkilöllisyyden selvittämisen keinoja sekä turvapaikkayksikön virkamiesten ammattitaitoa henkilöllisyyden selvittämiseen liittyen. Euro-Auto-hankkeessa Suomen oman järjestelmän ja Eurodac-järjestelmän yhteyspalvelimen välille rakennettiin suora tiedonsiirtoväylä. Flow-hanke ja Euro-Auto-hanke saivat tukea EU:n turvapaikka-, maahanmuutto- ja kotouttamisrahastolta (AMIF).

Maahanmuuttoviraston turvapaikkayksiköllä on alullaan myös Flow 2-hanke, jossa tavoitteena on kehittää metodi, miten hakea ja hyödyntää sosiaalisessa mediassa olevaa henkilöllisyyteen liittyvää tietoa. Maahanmuuttoviraston Oikeus- ja maatietopalvelun tulevan FAKTA-hankkeen avulla puolestaan mahdollistetaan tiedonkeruumatkojen tekeminen lähtömaihin. Matkoilla voidaan selvittää esimerkiksi lähtömaiden passien myöntämiskäytäntöjä.

Helsingin poliisilaitoksella toteutettiin EU:n paluuraaston osittain rahoittama hanke (ns. POSID-hanke), jonka tarkoituksena oli tehostaa maasta poistettaviksi määrättyjen henkilöiden identifiointia ja matkustusasiakirjojen hankintaa. Palautusten mahdollistamiseksi hankkeessa kehitettiin suhteita kolmansien

maiden lähetystöihin ja maahanpääsystä vastaaviin viranomaisiin sekä Suomen ulkomailla sijaitseviin lähetystöihin. Hanke tuotti myös maakohtaista tietoa identifioinnista ja matkustusasiakirjojen hankinnasta. Hanke päättyi 31.12.2014 ja vuoden 2015 alusta toiminto vakiinnutettiin osaksi Helsingin poliisilaitoksen rakenteita.

Ulkoasiainministeriö on mukana hankkeessa, jossa tutkitaan mahdollisuutta luoda Schengen-maiden yhteinen rekisteri, johon tallennettaisiin kaikkien oleskeluluvanhakijoiden sekä pitkäaikaisviisumin hakijoiden tiedot.

Turvapaikanhakijan ja oleskeluluvanhaltijan henkilöllisyyden määrittämää on selvitetty sisäministeriön henkilöllisyyden luomista koskevassa hankkeessa (identiteettiohjelma 1.10.2010–1.10.2012).¹⁰ Työryhmä katsoi, ettei identiteettiohjelmassa esitetyllä asiointikortilla voitaisi ratkaista turvapaikanhakijoiden raha-asiointiongelmia. Työryhmä kannattaa vastaanottorahan maksamiseksi suunniteltua maksukorttia koskevaa Maahanmuuttoviraston erillistä hanketta. Maksukortin käyttöä vastaanottorahan maksamiseen pilotoitiin vuonna 2016, ja otettiin käyttöön kolmessa vastaanottokeskuksessa helmikuussa 2017.

¹⁰ http://www.hare.vn.fi/Uploads/14337/403378/JULKAISU_20110126101755_403378.pdf

1.1.2017 voimaan tullut uusi henkilökorttilaki mahdollistaa niin sanotun ulkomaalaisen henkilökortin myöntämisen oleskeluluvan saaneille henkilöille, joilla ei ole kansallista passia. Ulkomaalaisen henkilökortti kävisi asiakirjana, jolla sen haltijan henkilö-

lisyys voidaan todentaa pankissa, viranomaisissa ja muissakin yhteyksissä.

Lisäksi Väestörekisterikeskuksella on tekeillä uusi selvitys koskien henkilön identifiointia ja henkilötunnuksen myöntämistä.

Q34. *Are the actual or planned measures described above currently being debated in your Member State?*

Turvapaikanhakijoiden henkilöllisyyden selvittäminen on turvapaikanhakijamäärien kasvun myötä puhuttanut sekä viranomaisia ja lainsäätäjiä sekä suurta yleisöä. Huolta on herättänyt sekä turvapaikkajärjestelmän hyväksikäyttö sekä mahdollisten taistelutoimintaan osallistuneiden ja/tai terroristiryhmiin kuuluvien henkilöiden maahantulo turvapaikanhakijoiden joukossa. Keskustelua on ollut myös liittyen kielteisen päätöksen saaneisiin turvapaikanhakijoihin, joita ei henkilöllisyysasiakirjojen puuttuessa voida palauttaa lähtömaahan vasten heidän tahtoaan. Tämä luo tilanteen, jossa Suomessa oleskelee kasvavassa määrin kolmansien maiden kansalaisia ilman asiakirjoja ja ilman oleskeluoikeutta.

Myös turvapaikanhakijoiden vaikeudet raha-asioinnissa ovat olleet esillä julkisuudessa. Turvapaikanhakijoiden määrän kasvun myötä on myös turvapaikanhakijoiden määrä työntekijöinä lisääntynyt. Ongelmat pankkitilin avaamisessa ovat johtaneet siihen, että palkkoja maksetaan hakijalle joko käteisenä tai jonkun toisen henkilön tilille. Riskinä on mahdollisesti harmaan talouden lisääntyminen sekä turvapaikanhakijoiden hyväksikäyttö työmarkkinoilla. Työnteko vaikuttaa myös vastaanottorahan määrään. Mikäli palkkaa ei makseta pankkitilille, vastaanottokeskus ei ole siitä tietoinen ja vastaanottorahaa saatetaan maksaa täysimääräisenä palkasta huolimatta.

Section 5: Conclusions

Kaikissa eri maahanmuuttoprosesseissa henkilöllisyyden selvittäminen on tärkeää. Turvapaikkaprosessissa, oleskelulupaprosessissa ja viisumiprosessissa selvittämisen tasot ja keinot vaihtelevat jossain määrin. Viisumia tai oleskelulupaa ei yleensä myönnetä, mikäli henkilö ei ole esittänyt luotettavaa selvitystä henkilöllisyydestään. Kansainvälistä suojelua voidaan puolestaan myöntää asiakirjojen puuttumisesta huolimatta. Mikäli henkilöllisyyttä ei voi asiakirjoin osoittaa, on viranomaisten selvitettävä sitä muiden keinojen avulla.

Haasteena eri maahanmuuttoprosesseissa on sen selvittäminen, onko henkilö se, jona hän esittäytyy ja onko hän mahdollisesti esiintynyt muilla tiedoilla Suomessa tai muualla. Euroopan Unionissa ja Suomessa selvittämisen avuksi on kehitetty monia keinoja, kuten henkilötietoja sisältäviä rekistereitä, biometristen tunnisteiden vertailua ja asiakirjatutkintaa. Monia toimintoja on automatisoitu ja tehostettu prosessin nopeuttamiseksi. Viranomaiset Suomessa toivoisivat, että tietojen vertailua järjestelmien sisällä sekä eri järjestelmien välillä kehitettäisiin edelleen ja informaatioissa olevia puutteita korjattaisiin.

Henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen osalta prosesseissa on erilaisia haasteita. Joidenkin lähtömaiden asiakirjat eivät ylipäätään ole Suomessa hyväksytyjä. Jotkut turvapaikanhakijat eivät kotimaansa tilanteen tai oman tilanteensa johdosta ole pystyneet hankkimaan virallisia asiakirjoja. Jotkut puolestaan jättävät matkustusasiakirjansa tarkoituksella

kotimaahan tai käyttävät väärennettyjä asiakirjoja. Henkilöllisyysdokumenttien aitouden selvittämiseen tarvitaan vertailumateriaalia eri valtioiden ja eri viranomaisten asiakirjoista ja leimoista. Henkilörekisterien puutteellisuuden ja viranomaisten korruptoituneisuuden vuoksi aitoja matkustusasiakirjoja saatetaan myös myöntää millä tahansa henkilön haluamalla tiedoilla.

Turvapaikanhakijamäärien kasvun myötä Suomeen on tullut entistä enemmän myös henkilöitä, joilla ei ole henkilöllisyysasiakirjoja. Henkilöllisyyttä osoittavien asiakirjojen puute vaikeuttaa henkilöllisyyden todentamista sekä kielteisen päätöksen saaneiden turvapaikanhakijoiden palautusta. Myös kansainvälistä suojelua saaneiden henkilöiden perheenjäsenten hakemusmäärät ovat kasvussa, ja heidänkin kohdallaan henkilöllisyyttä osoittavissa asiakirjojen luotettavuudessa on enenevässä määrin todettu olevan puutteita. Eri maahanmuuttokanavia saatetaan myös väärinkäyttää.

Henkilöllisyyden selvittämisen voidaan katsoa olevan kasvava haaste ja lisäävän eri viranomaisten työmäärää. Viranomaiset Suomessa korostavat, että olemassa olevien tietojärjestelmien huolellinen ylläpitäminen ja kehittäminen on tärkeää. Myös uusia tietojärjestelmiä on luotava tarvittaessa. Tietojenvaihdon kehittäminen kansallisesti ja kansainvälisesti on tärkeä keino vastata henkilöllisyyden selvittämisen haasteisiin.