

14.11.2003

2079/4/02

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola

MUSLIMINAISTEN HUIVINKÄYTTÖ PASSIVALOKUVISSA

1

KANTELU

Arvostelitte 28.2.2002 eduskunnan oikeusasiamiehelle osoittamassanne kantelukirjoituksessa Vantaan kihlakunnanviraston poliisilaitosta siitä, että musliminaiset eivät ole saaneet passia Vantaan poliisilaitokselta, koska he ovat käyttäneet passikuvassa huivia. Toteatte, että huivin pitäminen on musliminaiselle uskonnollinen velvoite, joka perustuu Koraaniin. Huivia tulee kantelunne mukaan pitää niin, että hiukset, korvat ja kaula ovat peitossa, mutta otsa voi näkyä. Lh mettellette sitä, että huivia käyttäneiden naisten passikuvat eivät ole kelvanneet Vantaan poliisilaitoksella, vaikka sisäasiainministeriön vuonna 1995 antaman suosituksen (2/642/95) mukaan huivi voidaan sallia passikuvassa uskonnollisista syistä.

Olette lähettänyt 27.6.2003 päivätyn lisäkirjeen. Toteatte lisäkirjeessä että kantelussanne mainittu ongelma ei ole korjaantunut Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksella. Kerrotte, että myös muilla poliisiasemilla on esiintynyt vastaavia tapauksia: poliisi ei ole hyväksynyt passikuvaa, jossa musliminaisella on huivi päässä.

Eduskunnan oikeusasiamiehen vahvistaman asiajaon mukaan kantelunne kuuluu allekirjittaneelle oikeusasiamiehelle.

2

SELVITYS

Kirjoituksenne johdosta on hankittu sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunto. Poliisiosasto oheisti lausuntoonsa Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisin lääninjohdon lausunnon sekä Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen selvityksen. Lausunnot ja selvitys oheistetaan tiedokseenne.

3

RATKAISU

3.1

Oikeusohjeita

Suomen perustuslain 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Uskonnon ja omantunnon vapauteen sisältyy oikeus tunnustaa ja harjoittaa uskontoa, oikeus ilmaista vakaumus ja oikeus kuuluu

tai olla kuulumatta uskonnolliseen yhdyskuntaan. Kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen.

Euroopan ihmisoikeussopimuksen 9 artiklan mukaan jokaisella on oikeus ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen. Tämä oikeus sisältää vapauden vaihtaa uskontoa tai uskoa ja vapauden tunnustaa uskontoaan tai uskoaan joko yksin tai yhdessä muiden kanssa julkisesti tai yksityisesti jumalanpalveluksissa, opettamalla, hartaudenharjoituksissa ja uskonnollisin menoin.

Henkilön vapaudelle tunnustaa uskontoaan tai uskoaan voidaan asettaa vain sellaisia rajoituksia, joista on säädetty laissa ja jotka ovat välttämättömiä demokraattisessa yhteiskunnassa yleisen turvallisuuden vuoksi, yleisen järjestyksen, terve yden tai moraalin suojaamiseksi tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Passiasetuksen 3 §:n 3 momentin mukaan passia koskevaan hakemukseen on liitettävä riittävä määrä valokuvia, joista hakijan tuntee.

Sisäasiainministeriön poliisiosaston suosituksen (9.3.1995; 2/641/95) mukaan passihakemukseen on liitettävä henkilökohtaista passia varten riittävä määrä valokuvia, joista hakijan hyvin tuntee. Sisäasiainministeriö suosittaa henkilön tunnistettavuuteen liittyvistä syistä, että henkilö on passikuvassa ilman päähinettä. Tästä suosituksesta voidaan kuitenkin poiketa painavista syistä. Painavina syinä voidaan pitää uskonnollisia ja muita vakiintuneita kansantapoja. Tällöinkin henkilön kasvojen tulee näkyä valokuvassa niin, että hänet voidaan vaikeudetta tunnistaa. Se täyttääkö valokuva passiasetuksen 3 §:n 3 momentin vaatimukset, on ratkaistava tapauskohtaisesti.

3.1

Saadun selvityksen sisältöä

Sisäasiainministeriön poliisiosasto toteaa lausunnossaan mm. "että vaikeudeton tunnistaminen valokuvasta voidaan turvata kunnioittaen islamilaisen yhdyskunnan sääntöjä hyväksymällä passi-, henkilökortti- ja ajokorttihakemusten yhteydessä valokuvat, joissa huntu rajaa henkilön kasvoja siten, että erottuvat *kasvot ja niiden muoto, mukaan lukien otsa ja leuka selvästi*. Edellisten lisäksi edellytetään, että valokuva on teknisesti määräysten mukainen ja henkilö kyseisessä tilanteessa on kokonaisvaltaisen tulkinnan perusteella valokuvasta vaikeuksitta tunnistettavissa. Sisäasiainministeriön poliisiosasto ei katso tämän olevan ristiriidassa antamansa suosituksen 2/641/95 kanssa."

Etelä-Suomen lääninhallituksen poliisin lääninjohto pitää omassaan kantelukirjoituksessa esitettyä huolta Suomen perustuslain 11 §:ssä turvattun uskonnon ja omantunnon toteutumisesta ymmärrettävänä. Poliisin lääninjohtajan käsityksen mukaan tunnistettavan kuvan edellyttäminen

passeihin ja ajokortteihin ei estä tai loukkaa kenenkään oikeutta harjoittaa uskontoaan. Asiassa ei ole lausunnon mukaan ilmennyt sellaista, joka antaisi aihetta arvostella Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen menettelyä.

Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen apulaispäällikkö toteaa omassa selvityksessään mm. seuraavaa. "Antamissani hakemusten täydennyskehotuksissa on huomioitu edellä mainittu ministeriön suositus, kuten täydennyskehotuksista selkeästi ilmenee. Huivin käyttämistä en ole missään vaiheessa kieltänyt. Tunnistettavuuden vuoksi olen kuitenkin edellyttänyt, että kuvissa tulee näkyä henkilön kasvopiirteet. Tällöin käytännössä olen tulkinnut asiaa siten, että huivi tulee asettaa huomaamattomasti takaraivolle siten, että kasvot eivät ole huivin peittämänä. Kuvissa tulee näkyä *kasvojen muoto, otsa, leuka, kaula, korvat ja hiusraja.*"

3.2

Kannanotto

Uskonnon vapaus on keskeinen Suomen perustuslaissa sekä useissa kansainvälisissä Suomea sitovissa ihmisoikeussopimuksissa turvattu oikeus. Uskonnon vapauteen kuuluu sekä oikeus tunnustaa uskontoaan että oikeus harjoittaa sitä käytännössä. Uskonnon ulkoisiin vaatimuksiin puuttuminen voi joissain tapauksissa merkitä myös puuttumista uskonnon harjoittamisen sisäiseen vapauteen. Uskonnon vapauden piiriin kuuluu tässä mielessä myös joidenkin islamilaisten naisten noudattama uskonnollinen velvoite käyttää huivia.

Uskonnonvapautta voidaan myös rajoittaa. Uskonnonvapauteen voidaan oikeusvaltiollisessa menettelyssä asettaa mm. yleisen järjestyksen vaatimia rajoituksia. Suomen perustuslain uskonnonvapausartikla ei sisällä ns. rajoituslauseketta, mutta uskonnonvapauden perustuslainturva ei estä lailla antamista rajoituksia, jotka eri uskonnollisten suuntausten tulee ottaa huomioon uskonnollisissa tai niitä vastaavissa perinteissään. Uskonnon vapauden rajoituksella tulee mielestäni olla hyväksyttävä tarkoituspäätös ja sen toteutuksessa käytettyjen keinojen on oltava oikeasuhtaisia eli asteeltaan kohtuullisia tavoiteltuun päämäärään nähden.

Kantelukirjoituksessanne toteatte, että musliminaiset eivät saa passia Vantaan kihlakunnan poliisilaitokselta ja eräiltä muilta poliisiasemilta, koska uskonto vaatii heitä käyttämään passivalokuvassa huivia. Tämä loukkaa mielestänne uskonnonvapauden toteutumista. Saatu selvitys ei kuitenkaan kaikilta osin ole yhdenmukainen esittämienne näkemysten kanssa. Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen selvityksestä kiistetään se, että huivin käyttäminen estäisi passin saamisen. Selvityksen mukaan poliisilaitoksella ei ole kielletty huivin käyttämistä, vaan passihakemuksia on kantelussanne tarkoitetuissa tilanteissa kehoitettu täydentämään, koska hakemuksiin liitetyt valokuvat eivät olleet poliisilaitoksen mukaan passiasetuksen edellyttämällä tavalla tunnistettavia. Huivin käyttöä ei ole kielletty, mutta kuvissa tulee poliisilaitoksen selvityksen mukaan näkyä kasvojen muoto, otsa, leuka, kaula, korvat ja hiusraja.

Tässä asiassa näyttäisikin olevan kysymys ensinnäkin siitä, voidaanko henkilöstä ottaa tunnistettava valokuva ilman, että loukataan islamin määräyksiä huivin käytöstä ja toisaalta siitä, tulkitseeko Vantaan kihlakunnan poliisilaitos passivalokuvasta annettua sisäasiainministeriön ohjetta valokuvan tunnistettavuudesta sellaisella tavalla, joka johtaa käytännössä musliminaisten uskonnonvapauden loukkaukseen.

Jos viranomaiset katsoisivat, että tunnistettava valokuva edellyttää uskonnollisista velvoitteista luopumista, olisi mielestäni kysymys uskonnon vapauden rajoittamisesta. Tässä tilanteessa olisi arvioitava sitä, millä edellytyksillä perusoikeutena turvattua uskonnonvapautta voitaisiin perusoikeuksien yleisten rajoitusedellytysten perusteella rajoittaa. Sisäasiainministeriön poliisiosasto päätyy kuitenkin omassa lausunnossaan siihen, että henkilö voidaan vaikeuksitta tunnistaa valokuvasta myös islamin sääntöjä kunnioittaen. Myöskään kantelu nne perusteella asiassa ei mielestäni ole kysymys uskonnonvapauden rajoittamisesta sinänsä vaan enemmänkin sen arvioimisesta, miten uskonnon vaatimukset ja passivalokuvalla asetettavat vaatimukset voidaan sovittaa yhteen.

Passi-, henkilökortti-, ja ajokorttihakemukseen voidaan sisäasiainministeriön mukaan hyväksyä valokuvat, joissa huntu rajaa henkilön kasvoja siten, että kasvot ja niiden muoto, mukaan lukien otsa ja leuka, erottuvat selvästi. Edellytyksenä on se, että henkilö voidaan kokonaisvaltaisen tulkinnan perusteella tunnistaa valokuvasta vaikeuksitta. Sisäasiainministerin lausunnossaan esittämät kriteerit tunnistettavalle valokuvalla täyttävät nähdäkseni myös kantelussanne mainitsemanne Koraaniin perustuvan uskonnollisen velvoitteen. Sisäasiainministeriön lausunnossa ei näin ollen nähdäkseni edellytetä, että "huivi tulisi asettaa huomaamattomasti takaraivolle", kuten Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen selvityksessä todetaan.

3.3

Johtopäätös ja toimenpiteet

Passiasetuksen 3 §:n 3 momentin mukaan passia koskevaan hakemukseen on liitettävä riittävä määrä valokuvia, joista hakijan tuntee. Päätös valokuvien tunnistettavuudesta kantelussa tarkoitettussa asiassa kuuluu Vantaan kihlakunnan poliisilaitokselle. Katson käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella, että Vantaan kihlakunnan poliisilaitos on ratkaissut kantelussanne tarkoitettujen valokuvien tunnistettavuuden sinänsä sille lain mukaan kuuluvan harkintavallan nojalla. Asiassa ei ole ilmennyt aihetta epäillä, että poliisilaitos olisi ylittänyt sille tässä asiassa kuuluvan harkintavallan tai menetellyt muutoin lainvastaisesti tai jättänyt velvollisuutensa täyttämättä.

Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen tulkinta sisäasiainministeriön passikuvasta antamasta ohjeesta (9.3.1995/2/641/95) vaikuttaa kuitenkin minulla käytettävissäni olevien asiakirjojen perusteella tiukemmalta kuin sisäasiainministeriön lausunnossa esitetty käsitys siitä, millä tavoin huivi voi rajata kasvoja passikuvassa. Tällainen tulkinta voi nähdäkseni

käytännössä johtaa musliminaisten uskonnonvapauden perusteettoman pitkälle menevään rajoittamiseen.

Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaaminen, joten passivalokuvaa koskevaa sisäasiainministeriön ohjetta tulisi käytännön poliisitoiminnassa tulkita ihmisoikeusmyönteisesti ja uskonnon asettamia velvoitteita kunnioittaen.

Pidänkin musliminaisten oikeutta käyttää passivalokuvassa huivia uskonnonvapauden toteutumisen kannalta jossain määrin selkiytymättömänä ja puutteellisesti ohjeistettuna. Saadun selvityksen perusteella näyttää lisäksi siltä, että poliisin eri yksiköillä saattaa olla huivin pitämiseen liittyvistä yksityiskohdista erilaisia käsityksiä, jotka voivat käytännössä vaikeuttaa musliminaisten uskonnollisen vakaumuksen mukaisen passivalokuvan hyväksymistä. Voin yhtyä sisäasiainministeriön poliisiosaston lausunnossaan esittämään arvioon siitä, että henkilö voidaan vaikeuksista tunnistaa valokuvasta myös kertomianne islamin sääntöjä kunnioittaen.

Pyydän sisäasiainministeriötä ilmoittamaan vuoden 2003 loppuun mennessä mihin mahdollisiin toimenpiteisiin se aikoo ryhtyä musliminaisten huivinkäyttöön passivalokuvissa liittyvien ohjeiden tarkentamiseksi ja käytännön yhtenäistämiseksi. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä vastauksesta sisäasiainministeriön poliisiosastolle. Kiinnitän myös Vantaan kihlakunnan poliisilaitoksen huomiota tässä vastauksessa esitettyihin uskonnonvapauden toteutumiseen liittyviin yleisiin näkökohtiin. Lähetän tässä tarkoituksessa jäljennöksen tästä vastauksesta myös Vantaan kihlakunnan poliisilaitokselle. Lähetän tämän vastauksen tiedoksi myös Ulkomaalaisvirastolle.

Kantelukirjoituksenne liitteet palautetaan ohessa.