

6.6.2017

Dnro 5352/2/15

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajuoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Elina Castrén

MUSLIMINAISTEN HUIVIN KÄYTTÖ TURVAPAIKANHAKIJASTA OTETTAVASSA VALOKUVASSA

1 ASIA

Eduskunnan oikeusasiamiehen kanslian edustajat tekivät 3.12.2015 eduskunnan oikeusasiamiehen määräyksestä tarkastuksen Tornion turvapaikanhakijoiden järjestelykeskukseen.

Turvapaikanhakijan rekisteröinnin yhteydessä hakijalta yleensä otetaan sormenjäljet ja hänet valokuvataan. Tarkastuksen yhteydessä nousi esiin kysymys siitä, millä tavoin musliminaisten valokuvaamisen tulisi tapahtua.

Poliisin passikuvaohjeen mukaan passin kasvokuvassa henkilöllä saa olla huivi päässä. Perussääntö on se, että kasvojen on näyttävä kokonaan ja erityisesti silmien on erotuttava selvästi. Asusteet tai hiukset eivät saa peittää kasvoja. Kyseinen ohje perustuu EU-asetuksessa määriteltyihin kansainvälisiin standardeihin.

Turvapaikanhakijoiden rekisteröinnin yhteydessä edellytetään, että musliminaiset ottavat huivin päästä kasvoista otettavaa valokuvaa varten.

Päätin ottaa eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla omasta aloitteestani selvittäväksi valokuvauskäytännön turvapaikanhakijoiden rekisteröimisen yhteydessä.

2 SELVITYS

Poliisihallitus antoi asiassa pyydetyn selvityksen ja lausunnon. Poliisihallitus toimitti liitteeksi Lapin poliisilaitoksen selvityksen sekä Tornion järjestelykeskuksessa toimineen komisarion selvityksen. Lisäksi liitteenä toimitettiin toiminnallinen kuvausohje poliisin Vitja-Retu tietojärjestelmään eli rekisteröityjen tuntomerkkirekisteriin (RETU).

3

LAINSÄÄDÄNTÖ JA SAADUT LAUSUNNOT

3.1 Uskonnon ja omantunnon vapaus

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 kuulua 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.

Uskonnon ja omantunnon vapauteen liittyen totean, että ennen nykyistä passikuvaohjetta käytäntö oli epäselvä myös passikuvien vaatimusten suhteen. Eduskunnan apulaisoikeusasiamies on vuonna 2003 antamassaan ratkaisussa katsonut, että musliminaisten oikeus käyttää passivalokuvassa huivia oli uskonnonvapauden toteutumisen kannalta selkiytymätön ja puutteellisesti ohjeistettu (dnro 2079/4/02).

3.2 Turvapaikanhakijoiden rekisteröinti

Ulkomaalaislain 95 §:n mukaan kansainvälistä suojelua koskeva hakemus on jätettävä poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle maahan saavuttaessa tai mahdollisimman pian sen jälkeen. Poliisin tai rajatarkastusviranomaisen on rekisteröitävä hakemus viipymättä.

Turvapaikanhakijoiden rekisteröinti suoritetaan eri puolilla maata, poliisiasemilla ja rajatarkastusasemilla. Vuonna 2015 turvapaikanhakijoiden suuren määrän vuoksi perustettiin Tornioon turvapaikanhakijoiden järjestelykeskus helpottamaan turvapaikanhakijoiden joutuisaa rekisteröintiä ja sijoittamista vastaanottokeskuksiin.

Turvapaikanhakijan rekisteröinnin yhteydessä hakijalta yleensä otetaan sormenjäljet ja hänet valokuvataan. Varsinainen turvapaikkatutkintaan liittyvä henkilöllisyyden selvittäminen tehdään myöhemmin. Ennen 1.1.2017 voimaantullutta ulkomaalaislain muutosta poliisi tai rajavartiolaitos selvitti turvapaikkatutkinnan ensimmäisen osan, johon liittyi myös henkilöllisyyden ja matkareitin tutkinta (Ulkomaalaislaki 97 §). Nykyisin turvapaikkatutkinta tehdään kokonaisuudessaan Maahanmuuttovirastossa.

Kyseistä lainmuutosta koskevassa hallituksen esityksessä (HE 64/2016) todettiin, että Poliisin ja Rajavartiolaitoksen tehtävänä on edelleen muun muassa hakijan turvapaikkahakemuksen vastaanottaminen ja hakijan rekisteröinti. Tällöin hakijasta otetaan ulkomaalaislain edellyttämät sormenjäljet UMA- ja Eurodac-rekistereihin sekä ulkomaalaislain 131 §:n edellyttämät henkilötuntemerkit Retu-tuntemerkkirekisteriin sekä tehtäisiin tarvittavat rekisteröinnit ja rekisteritarkistukset (Eurodac, AFIS, UMA, VIS).

3.3 Henkilötuntemerkkien ottamisesta saadut lausunnot

Ulkomaalaislain 131 §:n mukaan poliisi tai rajatarkastusviranomainen saa henkilöllisyyden todentamiseksi, ulkomaalaisten maahantuloa ja maastalähtöä sekä oleskelua ja työntekoa koskevien asioiden käsittelyä, päätöksentekoa ja valvontaa varten ja valtion turvallisuuden suojaamiseksi ottaa sormenjäljet, valokuvan sekä muut henkilötuntemerkit ulkomaalaisesta, joka on hakenut turvapaikkaa tai oleskelulupaa toissijaisen suojelun tai tilapäisen suojelun perusteella.

Poliisihallitus toteaa lausunnossaan, että ulkomaalaislain nojalla kerättävien henkilötuntemerkkien yksityiskohtaisten rajanvetojen osalta kysymyksessä on laissa sääntelemätön alue. Ulkomaalaislain 131 §:n sanamuoto antaa poliisille tai rajatarkastusviranomaiselle oikeuden ottaa valokuva, mutta valokuvaan tai valokuvaukseen liittyviä tarkempia vaatimuksia ei tuoda lain tasolla esiin. Lapin poliisilaitos kirjoittaa selvityksessään, että lainsäädännössä ei ole tarkempia oikeusohjeita siitä, tuleeko henkilötuntemerkejä osoittavassa valokuvassa huomioida rekisteröitävän henkilön kulttuuriin, vakaumukseen tai muuhun vastaavana liittyvät tekijät.

Lapin poliisilaitos toteaa edelleen, että henkilötuntemerkkien tallentamiseen kuuluva valokuvaus suoritetaan toisista lähtökohdista kuin mitä passikuvaa koskevan ohjeet edellyttävät. Henkilötuntemerkkien tallentamisessa valokuvia voidaan ottaa enemmän, pään

kuvia voidaan ottaa eri kulmista, vartalo voidaan kuvata ja vartalossa olevat erityistuntemerkit voidaan kuvata.

Lapin poliisilaitoksen mukaan ulkomaalaislain 131 §:n perusteella otettavat henkilötuntemerkit tallennetaan Vitja-Retu tietojärjestelmään, jossa on oma tietokanta ulkomaalaisasioille. Vitja-Retun toiminnallisen henkilökuvausohjeen mukaan valokuvaus tulee suorittaa ilman uskontoon kuuluvia ulkoisia vaatetunnisteita. Ohjeessa on lisäksi todettu, miten valokuvauksessa on huomioitava kuvattavan kulttuuriin tai uskontoon liittyvät tekijät niin, että kuvaaminen suoritetaan hienotunteisesti.

Poliisihallitus katsoo lausunnossaan, ettei passikuvauksessa noudatettavia kansainvälisiä standardeja voida suoraan soveltaa ulkomaalaislain mukaisten henkilötuntemerkkien sisältöön, koska passikuvassa merkityksellinen on nimenomaisesti vain kasvojen alue, eikä passikuvana ole tarkoitukseen tallentaa esimerkiksi henkilön vartalon muihin osiin sijoittuvia erityistuntemerkkejä. Henkilötuntemerkkejä voivat puolestaan olla esimerkiksi laajasti vartalon eri alueilla olevat arvet, tatuoinnit ja ihokasvaimet. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan erityistuntemerkkien kerääminen ja sillä tavoiteltava päämäärä menee passikuvaukseen liittyviä vaatimuksia pidemmälle.

Sisäasiainministeriön poliisiosasto on yhtynyt edellä mainittuun Poliisihallituksen näkemykseen ja katsoo, että ulkomaalaislain ration, henkilön tunnistettavuuden olevan lainkohdan lähtökohta ja tunnistettavuuden toteamiseksi poliisilla ja rajatarkastusviranomaisella tulee olla riittävät valtuudet.

4 ARVIOINTI

Sekä sisäministeriön poliisiosasto että Poliisihallitus päätyvät lausunnossaan siihen, että turvapaikanhakijoiden valokuvaamisessa on kysymys ulkomaalaislaissa sääntelemättömästä yksityiskohtaisesta rajanvetoasiasta. Poliisiosaston mukaan ”laissa ei voida varautua kaikkiin lainkohtaan liittyviin yksityiskohtiin esimerkiksi millainen päähine tai muu vaatekappale on sallittua tai vaihtoehtoisesti kiellettyä kuvaustilanteessa”. Edelleen poliisiosasto katsoo, että rekisteröintitarkoituksessa suoritettujen turvapaikanhakijoiden valokuvaukset ovat olleet oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden (henkilöiden tunnistaminen/rekisteröinti) suhteellisuusperiaatteen mukaisesti.

Kuten edellä on todettu, ulkomaalaislain 131 §:ään perustuva normaalikäytäntö on, että turvapaikanhakijan rekisteröinnin yhteydessä henkilöltä otetaan sormenjäljet ja kasvokuva sekä selvitetään mahdolliset henkilöllisyystodistukset ja muut asiakirjat. Poliisiosaston lausunnon mukaan muita henkilötuntemerkkejä kuin kasvokuva ei ole tässä yhteydessä otettu. Rekisteröinnin jälkeen turvapaikanhakijan henkilöllisyyden selvittäminen osana turvapaikkatutkintaa jatkuu Maahanmuuttovirastossa.

Ulkomaalaislain 5 §:n mukaan lakia sovellettaessa ei ulkomaalaisen oikeuksia saa rajoittaa enemmän kuin on välttämätöntä. Poliisin passikuvaohjeessa on kansainväliseen standardiin perustuen erittäin yksityiskohtaisesti kuvattu, millainen päähine tai muu vaatekappale on sallittu tai vaihtoehtoisesti kielletty kuvaustilanteessa. Ohjeen perusteella henkilöllä saa olla huivi päässä. Lausunnoissa todetaan, että passikuvaohje ei sovellu tähän tilanteeseen. Toisaalta lausunnoissa ei erityisesti perustella, mitkä ovat ne syyt, joiden vuoksi on otettu käyttöön pitemmälle menevä ns. Vitja-Retu henkilökuvausohje.

Kun kysymys on turvapaikanhakijan henkilöllisyyden ensi vaiheen rekisteröimisestä, käsitykseni mukaan poliisin passikuvaohje voisi myös tässä määrittää perustason. Kuten edellä on todettu, poliisin passikuvaohje perustuu EU-asetuksen mukaisiin kansainvälisiin standardeihin. Passiin otettavassa kasvokuvassa henkilöllä saa olla huivi päässä.

Kysymyshän on rekisteröintivaiheesta, ja varsinainen henkilöllisyyden selvittäminen tehdään myöhemmin. Saaduissa lausunnoissa ei ole erityisesti perusteltu sitä, mikä tarkoitus passikuvaohjeesta poikkeavalla valokuvauskäytännöllä rekisteröintiin ja tunnistamiseen liittyy on. Eri asia käsitykseni mukaan on se, että ulkomaalaislain perusteella poliisilla on mahdollisuus tarkempien henkilötuntemerkkien ottamiseen silloin, kun se voidaan yksittäisessä tapauksessa katsoa tarpeelliseksi ja välttämättömäksi.

Yhteenveto

Yhteenvetona totean, että ulkomaalaislaki mahdollistaa valokuvan ottamisen turvapaikanhakijan rekisteröinnin yhteydessä. Henkilötuntemerkkien yksityiskohtaisten rajanvetojen osalta kysymyksessä on lailla sääntelemätön alue. Käytännössä on päädytty soveltamaan passikuvaohjetta pidemmälle menevää Vitja-Retun henkilökuvausohjetta, jonka mukaan valokuvaus tulee suorittaa ilman uskontoon kuuluvia ulkoisia vaatetunnisteita. Vallitsevan käytännön mukaan rekisteröinnin yhteydessä otetaan yleensä kasvokuva ja sormenjäljet. Turvapaikanhakijoiden rekisteröinnin yhteydessä otetaan harvoin lain mahdollistamia tarkempia henkilötuntemerkkejä kuin kasvokuva.

Osa huivia uskonnollisista syistä käyttävistä musliminaisista on kokenut vaatimuksen huivin pois ottamisesta nöyryyttävänä ja heidän uskonnon vapauttaan loukkaavana. Ulkomaalaislain mukaan turvapaikanhakijoiden oikeuksia ei tule rajoittaa enempää kuin on välttämätöntä.

Vuoden 2015 tilanne oli sekä äkillinen että turvanpaikanhakijamääriltään poikkeuksellinen. En enää lähde arvioimaan menettelyä tässä erityistilanteessa. Sen jälkeen myös viranomaistoiminnan kannalta tilanne on muuttunut. Vuoden 2017 alussa voimaan tulleen lainmuutoksen myötä turvapaikkatutkinta tehdään kokonaisuudessaan Maahanmuuttovirastossa. Aikaisemmin poliisi tai rajavartiolaitos selvitti turvapaikkatutkinnan ensimmäisen osan, johon liittyi myös henkilöllisyyden ja matkareitin tutkinta.

Perimmiltään kysymys on siitä, sovelletaanko rekisteröintitilanteen valokuvauksessa ensisijaisesti poliisin passikuvaohjetta vai Retu-tuntemerkkirekisterin ohjeistusta. Koska turvapaikanhakijamäärät ovat laskeneet ja viranomaistoiminnat muuttuneet, poliisilla olisi tällä hetkellä hyvät mahdollisuudet arvioida rekisteröintivaiheen valokuvauksen merkitystä ja tunnistamisen tarvetta saatujen kokemusten pohjalta. En ole voinut täysin vakuuttua siitä, että nykyinen käytäntö, jonka perusteella naisten tulee ottaa huivi pois valokuvauksen yhteydessä, on perusteltu tai välttämätön. Nähdäkseni tämä käytäntö on saattanut muotoutua passikuvaohjetta tiukemmaksi ilman käytännöstä ilmenevää tarvetta.

Perustuslain mukaan julkisen vallan tehtävänä on perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien turvaaminen. Näin ollen, kun valokuvausta ohjeistetaan yleisenä ja kaikkia turvapaikanhakijanaisia koskevana käytäntönä rekisteröintivaiheessa, säännöksiä tulisi tulkita perus- ja ihmisoikeusmyönteisesti ja uskonnon asettamia velvoitteita kunnioittaen. Tästä näkökulmasta tulisi myös punnita sitä, mikä on rekisteröintivaiheessa hankitun valokuva-aineiston myöhempi käyttö ja ylipäätään arvioida vallitsevaa käytäntöä. Joka tapauksessa ulkomaalaislain perusteella on selvää, pidemmälle menevä henkilötuntemerkkien selvitystarve voidaan perustella jokaisessa yksittäistapauksessa erikseen.

5 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 4 esittämäni käsitykseni turvapaikanhakijoiden valokuvaamisesta rekisteröinnin yhteydessä Poliisihallituksen ja sisäministeriön poliisiosaston tietoon.