

29.8.2019

Dnro 577/2/15

**Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen**

**Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Kristian Holman**

## **NÄKYVÄT HÄIRITSEVÄT TATUOINNIT KIELTÄVÄ KAAKKOIS-SUOMEN RAJAVARTIOSTON OHJE**

### 1 ASIA

Rajavartiolaitoksen henkilöstöjärjestölehden Rajaviestin numerossa 4/2014 käsiteltiin Kaakkois-Suomen rajavartioston 3.11.2014 päivättyä yleistä esiintymistä, pukeutumista, siisteyttä ja käyttäytymistä koskevaa ohjetta. Artikkelissa ohjetta arvosteltiin muun muassa liiallisiin yksityiskohtaisuuksiin menevänä.

Esimerkkinä ohjeen sisällöstä mainittiin velvollisuus peittää tatuointi esimerkiksi pitkähihaisella vaatteella, meikillä tai laastarilla rajavartiolaitoksen ulkopuolisten henkilöiden kanssa asioitaessa. Lisäksi artikkelissa mainittiin, että ohjeessa oli hyvin pitkälle ohjeistettu rajavartiolaitoksen virkamiehiltä edellytettäviä käyttäytymisvaatimuksia.

Artikkelista saatavan käsityksen perusteella ohjeeseen on suhtauduttu rajavartiolaitoksen henkilöstön keskuudessa torjuvasti. Koska artikkelissa mainitun ohjeen sääntelyn tarkkuudella saattoi olla merkitystä rajavartiolaitoksen palveluksessa olevan henkilöstön yhdenvertaisuuteen, itsemääräämisoikeuteen ja yksityisyyteen, edeltäjäni apulaisoikeusasiamies Maija Saksin otti asian eduskunnan oikeusasiamiehestä annetun lain 4 §:n nojalla tutkittavaksi omasta aloitteesta.

### 2 SELVITYS

Rajavartiolaitoksen esikunta toimitti siltä pyydetyn lausunnon ja Kaakkois-Suomen rajavartioston selvityksen. Lausunnon ja selvityksen liitteenä on kyseessä oleva Kaakkois-Suomen rajavartioston antama yleistä esiintymistä, pukeutumista, siisteyttä ja käyttäytymistä koskeva ohje.

### 3 RATKAISU

#### 3.1 Selvitysten sisältöä

##### 3.1.1 Kaakkois-Suomen rajavartioston ohje

Kaakkois-Suomen rajavartiosto on 3.11.2014 antanut yleistä esiintymistä, pukeutumista, siisteyttä ja käyttäytymistä koskevan ohjeen, jolla määritetään joitakin perusperiaatteita rajavartiostossa.

Ohjeen johdannossa todetaan yleisen esiintymisen osalta muun muassa seuraavaa:

*"Jokainen virkamies on esiintymisellään ja ulkoisella olemuksellaan luomassa RVL:n (Rajavartiolaitoksen) julkisuuskuvaa, jolla on merkittävä vaikutus asiakkaidemme, sidosryhmiemme sekä veronmaksajien ja koko yhteiskunnan suhtautumiseen RVL:een. RVL:n virkamiehet ovat*

myös valtakunnan rajalla ensimmäisenä viranomaisena ottamassa vastaan maahantulijoita ja näin luomassa kuvaa suomalaisesta viranomaistoiminnasta. Pukeutumiseen ja siisteyteen liittyvien yhteisten sääntöjen noudattaminen on myös keskeinen osa yhteistoimintaa ja yhteistyötä. Jokainen meistä voi tukea esiintymisellään ja käytöksellään omaa, työkavereidensa sekä työpisteensä toimintaa”.

Tatuoinneista, lävistyksistä ja korvakoruista on ohjeessa todettu seuraavasti:

*”Tatuointeja saa olla, mutta häiritsevät (esim. provosoivat, hyvän maun vastaiset, väritykseltään räikeät, aatteelliset sekä järjestön, yrityksen tai viranomaisen tunnuksen sisältävät) tatuoinnit eivät saa näkyä.*

*Rajavartiomiehen olemukselta virkatehtävissä edellytetään siisteyttä ja asiallisuutta. Palvelustehtävien luonne ja viranomaistoiminnan puolueettomuus edellyttävät, että asioitaessa esim. matkustajien tai RVL:n ulkopuolisten henkilöiden kanssa tatuointi peitetään esimerkiksi pitkähihaisella vaatteella, meikillä tai laastarilla.*

*Mikäli kämmenselkien, pään tai kaulan alueella olevan häiritsevän tatuoinnin peittäminen on käytännössä vaikeaa tai mahdotonta, voidaan joutua harkitsemaan henkilön siirtämistä muihin kuin asiakaspalvelutehtäviin”.*

Rajavartiolaitoksen virkamiehiltä edellytettävän käyttäytymisen osalta ohjeessa on todettu seuraavasti:

*”Ulkopuolisten ja esim. matkustajien kanssa asioitaessa tai heidän nähtensä RVL:n virkamiehen olemuksen tulee olla ryhdikäs. Asiakaspalvelu- ja ulkopuolisten kohtaamistilanteissa tulee pyrkiä luontevaan, kohteliaaseen ja asiakkaaseen mukautuvaan käytökseen, keskusteluun ja vuorovaikutukseen. Sopivia menettelytapoja ovat hymyily, ystävällinen tai neutraali puhetapa sekä neutraalit eleet ja ilmeet. Provosoiminen ja provosoituminen eivät ole sopivaa eivätkä sallittua käytöstä.*

*Virkamiesten keskinäisen keskustelun tulee olla hillittyä. Esim. matkustajien on aina ymmärrettävä, milloin virkamiehet keskustelevat keskenään ja milloin matkustajien kanssa. Asiakaspalvelutilanteissa keskinäisestä keskustelusta tulee mahdollisuuksien mukaan pidättäytyä. Matkustajat saattavat kokea tilanteet kiusallisiksi, mikäli he eivät voi olla varmoja kenelle puhe on suunnattu.*

*Sopivaa käytöstä eivät esimerkiksi ole*

- käsien pitäminen taskuissa,
- seiniin tai vastaaviin nojailu,
- tuolilla makaaminen,
- purukumin pureskelu (nikotiinipurukumin käyttö on sallittua, mikäli se työtehtävien aikana on välttämätöntä)
- kovaääninen huutelu sekä
- voimankäyttövälineiden aiheeton esille otto sekä näkyvä tai korostettu esilläpito”.

### 3.1.2 Kaakkois-Suomen rajavartioston selvitys

Kaakkois-Suomen rajavartioston esikunnan antamassa selvityksessä todetaan, että kyseisen ohjeen laatimiseen on päädytty, koska rajavartioston henkilöstön käyttäytymisessä on ajoittain ollut huomautettavaa. Uuden virkavaatetuksen käyttöönoton jälkeen myös pukeutumiseen liittyen on tehty joitakin havaintoja sopimattomasta virkavaatteiden käytöstä. Rajavartiosto on saanut viime vuosien aikana jonkin verran palautetta myös matkustajilta ja muilta laitoksen ulkopuolisilta henkilöiltä. Palautetta on annettu kaikista ohjeessa mainituista asioista. Rajavartiosto

pyrkii aina analysoimaan palautteen ja ottamaan sen sopivalla tavalla huomioon toimintojensa kehittämisessä.

Selvityksen mukaan ohje on pyritty laatimaan siten, että se olisi sävyltään sovinnollinen eikä se olisi liiallisesti yksityiskohtiin menevä. Valitettavasti kaikki eivät selvityksen mukaan ole olleet ohjeeseen tyytyväisiä. Rajavartioston havaintojen ja tietojen perusteella ohjeeseen on suhtauduttu kriittisesti lähinnä rajavartijoiden keskuudessa. Havaintojen mukaan kriittisyys ei ole kuitenkaan rajavartijoidenkaan keskuudessa yleistä. Arviota tukee analyysi syksyllä 2014 tehdyn Rajavartiolaitoksen työhyvinvointikyselyn sanallisesta palautteesta sekä helmi-maaliskuussa 2015 komentajan työpisteiden tarkastusmatkoilla käydyt keskustelut. Ottaen huomioon ohjeen sisältö ja sävy, jossa ohje on kirjoitettu, esille tulleita kriittisiä mielipiteitä voidaan pitää yllättävinä.

Kaakkois-Suomen rajavartiolo toteaa, että tatuointeja koskevaa ohjeistusta pidetään perusteltuna. Ohjeistusta ei pidetä liian jyrkkänä tai sellaisena, että sitä olisi kohtuuttoman hankala noudattaa. Käyttäytymistä koskevaa ohjeistusta ei Kaakkois-Suomen rajavartioston mukaan pidetä liian yksityiskohtaisena tai esimerkiksi virkamiehen toimintavapautta kahlitsevana. Muutoinkaan ohjetta ei voida pitää henkilöstön yhdenvertaisuuteen, itsemääräämisoikeuteen tai yksityisyyteen tarpeettomasti puuttuvana tai sitä tarpeettomasti rajoittavana. Ohjeeseen on pyritty kirjaamaan vain sellaisiin asioihin ja tilanteisiin liittyviä toimintaohjeita, joista on tehty kielteisiä havaintoja tai saatu negatiivista palautetta. Ohjetta ja siinä olevaa ohjeistusta pidetään tarpeellisenä ja perusteltuna. Lisäksi voidaan arvioida, että ohje on kaikilta osin myös oikeudellisesti hyväksyttävä.

Muuhun artikkelissa esitettyyn arvosteluun liittyen selvityksessä todetaan, että ohjeen antaminen ei ole millään tavalla estänyt muita kehittämistoimenpiteitä esim. työhyvinvointiin tai ammat-tiosaamiseen liittyen. Artikkelissa mainitut toimiva vuorovaikutus ja luottamus ovat edelleen tärkein osa esimiesten ja työntekijöiden välisessä yhteistoiminnassa. Kuten edellä on todettu, ohjeen laatimiseen päädyttiin henkilöstön toiminnassa havaittujen puutteiden ja saadun palautteen perusteella. Artikkelissa esitetystä huolimatta ohjetta ei voida pitää esimiesten ja työntekijöiden vuorovaikutusmahdollisuuksia heikentävänä vaan pikemminkin sitä edistävänä. Ohjeella ei ole ollut tarkoitus muuttaa normaalia esimiesten ja työntekijöiden välistä yhteistoimintaa. Ohjeen tarkoitus on ollut antaa molemmille osapuolille perusteita hyväksyttävälle toiminnalle ja käyttäytymiselle erilaisissa tilanteissa.

Artikkelissa mainittuja ehdottomia kieltoja ohjeessa on hyvin vähän. Artikkelissa on tatuointeja koskevassa kohdassa ohjeen yksittäinen lause irrotettu asiayhteydestä. Artikkelissa mainittua käsivarteen tatuointia oman lapsen nimeä ei tarvitse peittää, ellei sitä voida jollakin perusteella pitää häiritsevänä.

Kaakkois-Suomen rajavartioston ohje on valmisteltu rajavartioston esikunnassa. Valmisteluvaiheessa ohjelunnon lähettiin kaikkiin työpisteisiin ja kaikille luottamushenkilöille lausuttavaksi hyvissä ajoin (11.9.2014) ennen sen allekirjoittamista. Artikkelissakin todetulla tavalla ohje on myös käsitelty Kaakkois-Suomen rajavartioston yhteistoimintalautakunnassa. Kaikki palaute on pyritty ottamaan huomioon ja myös kirjaamaan ohjeeseen ennen sen allekirjoittamista.

### 3.1.3 Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunto

Rajavartiolaitoksen esikunnan antamassa lausunnossa todetaan, että Kaakkois-Suomen rajavartiosto on ohjeellaan pyrkinyt siihen, että useista eri kulttuureista maahamme tulevat henkilöt eivät kokisi saapumista Suomeen ja siihen liittyvää rajatarkastusta järkyttävänä tai jopa pelottavana ainakaan rajavartiolaitoksen virkamiehen käyttäytymisen tai ulkoisen olemuksen takia. Ohjeessa todetaan, että räikeimmät tatuoinnit tulisi peittää asiakaspalvelussa.

Tällaisia ovat provosoivat, hyvän maun vastaiset, väritykseltään räikeät, aatteelliset sekä järjestyksen, yrityksen tai viranomaisen tunnuksen sisältävät tatuoinnit. Lehtiartikkelissa esimerkkinä käytettyä kyynärvarressa olevan lapsen nimeä ei ohjeessa ole vaadittu peitettävän.

Lausunnossa todetaan ohjeen koskevan julkista valtaa käyttävän virkamiehen asiakaspalvelukäyttäytymistä sekä ulkoista olemusta. Maahan saapuva odottaa kohtaavansa viranomaisen, joka käyttäytyy asemansa mukaisesti ja myös herättää ulkoisella olemuksellaan luottamusta asiakkaan ja virkamiehen välillä. Ohje sisältää työn suorittamisen kannalta oleelliset seikat selkeän yksinkertaisesti esitettynä. Rajavartiolaitos ei turvallisuusviranomaisena ja julkisen vallan käyttäjänä voi vain olettaa, että jokainen virkamies toimii mallikkaasti esimerkiksi kotikasvatuksensa perusteella ilman ohjeistusta.

Rajavartiolaitoksen esikunta ei pidä ohjeen esimerkkejä sellaisina, jotka voisivat loukata henkilöstön yhdenvertaisuutta, itsemääräämisoikeutta taikka yksityisyyttä.

## 3.2 Kannanotto

### 3.2.1 Oikeusohjeet

#### *Perustuslaki*

Ihmiset ovat perustuslain 6 §:n 1 momentin mukaan yhdenvertaisia lain edessä, eikä ketään saa saman pykälän 2 momentin mukaan ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Perustuslain 7 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus henkilökohtaiseen vapauteen, koskemattomuuteen ja turvallisuuteen. Saman pykälän 3 momentin mukaan henkilökohtaiseen koskemattomuuteen ei saa puuttua eikä vapautta riistää mielivaltaisesti eikä ilman laissa säädettyä perustetta.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä on turvattu.

#### *Yhdenvertaisuuslaki*

1.1.2015 voimaan tulleen yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

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

Lain 11 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu ei ole syrjintää, jos kohtelu perustuu lakiin ja sillä muutoin on hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Erilainen kohtelu on 2 momentin mukaan kuitenkin oikeutettua siinäkin tapauksessa, että kohtelun oikeuttamisperusteista ei ole säädetty, jos kohtelulla on perus- ja ihmisoikeuksien kannalta hyväksyttävä tavoite ja keinot tavoitteen saavuttamiseksi ovat oikeasuhtaisia. Tätä säännöstä ei mainitun momentin 1 kohdan mukaan kuitenkaan sovelleta, kun kyse on julkisen vallan käytöstä tai julkisen hallintotehtävän hoidosta.

Lain 12 §:n 1 momentin mukaan erilainen kohtelu työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa sekä työharjoittelussa ja muussa vastaavassa toiminnassa samoin kuin työhön tai palvelukseen otettaessa on oikeutettua, jos kohtelu perustuu työtehtävien laatuun ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja ratkaiseviin vaatimuksiin ja kohtelu on oikeasuhtaista oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi.

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

#### *Valtion virkamieslaki*

Valtion virkamieslain 14 §:n mukaan virkamiehen on suoritettava tehtävänsä asianmukaisesti ja viivytyksettä. Hänen on noudatettava työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Virkamiehen on käytäytävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla.

#### *Rajavartiolaitoksen hallinnosta annettu laki*

Rajavartiolain hallinnosta annetun lain 20 §:n mukaan rajavartiomiehen on virassa ja yksityiselämässään käyttäytyttävä siten, ettei hän menettele tavalla, joka on omiaan vaarantamaan luottamusta rajavartiolaitokselle kuuluvien tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Rajavartiomiehen käyttäytymisen asianmukaisuutta arvioitaessa on otettava huomioon hänen asemansa ja tehtävänsä rajavartiolaitoksessa.

### 3.2.2 Arviointi

Esillä olevalla henkilön ulkonäkövaatimuksia koskevalla asialla on yhteys useisiin perusoikeuksiin. Ketään ei ensinnäkään saa syrjiä henkilöön liittyvien syiden vuoksi. Se, mitä tällaisella syyllä tarkoitetaan, on jossakin määrin tulkinnanvaraista. Henkilöön liittyvä syy tulee voida kohdistaa johonkin selkeästi yksilöitävissä olevaan henkilökohtaiseen ominaisuuteen. Henkilön fyysiset ominaisuudet, kuten pituus ja paino mutta myös ulkonäkö muutoin, ovat nähdäkseni syrjintäkieltoa koskevassa sääntelyssä tarkoitettuja henkilöön liittyviä ominaisuuksia.

Asiassa merkityksellisiä perusoikeuksia ovat myös henkilökohtainen koskemattomuus ja yksityisyys. Oikeus henkilökohtaiseen koskemattomuuteen suojaa myös sellaiselta ihmisarvoa loukkaavalta kohtelulta, joka toteutetaan puuttumalla henkilön fyysiseen olemukseen ilman hänen suostumustaan. Yksityiselämän suojan lähtökohtana on, että yksilöllä on oikeus elää omaa elämänsä ilman viranomaisten tai muiden ulkopuolisten tahojen mielivaltaista tai aiheetonta puuttumista hänen yksityiselämäänsä. Yksityiselämän piiriin kuuluu muun muassa oikeus määrätä itsestään ja ruumiistaan (HE 309/1993 vp, s. 46 ja 52–53).

Yhdenvertaisuutta koskevalla perustuslain ja yhdenvertaisuuslain sääntelyllä ilmaistaan yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa koskeva pääperiaate. Siihen sisältyy mielivallan kieltä ja vaatimus samanlaisesta kohtelusta samanlaisissa tapauksissa. Yhdenvertaisuussäännös ei kuitenkaan edellytä kaikkien ihmisten samanlaista kohtelua, elleivät asiaan vaikuttavat olosuhteet ole samanlaisia.

Yleistä yhdenvertaisuuden vaatimusta täydentää syrjintäkielto. Välittömänä syrjintänä pidetään sitä, että henkilöä kohdellaan rodun tai etnisen alkuperän, iän, vammaisuuden, uskonnon tai vakaumuksen taikka seksuaalisen suuntautumisen perusteella epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai voitaisiin kohdella vertailukelpoisessa tilanteessa. Epäsuotuisalla kohtelulla viitattaisiin sellaiseen menettelyyn, joko tekoon tai laiminlyöntiin, jolla menettelyn kohde asetetaan muihin nähden huonompaan asemaan. Kyse voi siten olla esimerkiksi

rajoitusten, vaatimusten, rasitteiden tai velvoitteiden asettamisesta vain tietyille henkilöille tai henkilöryhmälle samoin kuin esimerkiksi jonkin yleisesti saatavilla olevan etuuden, palvelun tai oikeuden epäämisestä tai rajoittamisesta (HE 19/2014 vp., s 70).

Henkilön asettaminen muita henkilöitä epäsuotuisampaan asemaan lähtökohtaisesti kielletyn syrjintäperusteen nojalla on yhdenvertaisuuslain näkökulmasta oikeutettua vain yhdenvertaisuuslain 10–12 §:n perusteella. Yhdenvertaisuuslain 12 §:n mukaan *erilainen kohtelu muun muassa työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa on oikeutettua, jos kohtelu perustuu työtehtävien laatuun ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja ratkaiseviin vaatimuksiin ja kohtelu on oikeasuhtaista oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi*. Työhön liittyviä vaatimuksia voidaan arvioida työntäjän luonnetta vasten. Lisäksi edellytetään, että erilaisen kohtelun taivote tulee olla oikeutettu ja ettei erilainen kohtelu ole tavoitteeseen nähden suhteetonta.

Tatuoinnit liittyvät keskeisesti henkilön ulkonäköön. Niitä voidaan myös pitää oman persoonallisuuden korostamisen ja identiteetin ilmaisemisen muotona. Joidenkin tutkimustietojen mukaan Suomessa tulee vuonna 2020 arviolta joka viidennellä nuorella aikuisella olemaan jonkinlainen tatuointi (Tutkija Mikko Salasuon arvio Ylen artikkelissa 15.1.2013, <https://yle.fi/uutiset/3-6450656>, ks. myös Hietanen, Herkko ym.: Tatuointien oikeudelliset kysymykset. Teoksessa Viestinnän muuttuva sääntely – Viestintäoikeuden vuosikirja 2016, s. 304).

Toisaalta yksilöllisyyden korostamisen lisäksi ihmiset haluavat identifioitua myös ammattiryhmäänsä ja alaansa. Tätä kautta yhdenmukaisuutta ja vanhoja perinteitä voidaan nimenomaan haluta vaalia varsinkin konservatiivisilla toimialoilla, joihin myös sotilasala voi olla luettavissa. Toisaalta joillain aloilla voi korostua vahva yksilöllisyys, jolloin työntekijän ulkonäkövaatimuksiin suhtaudutaan vapaammin.

Kaakkois-Suomen rajavartioston ohjeen mukaan tatuoinnit ovat sinänsä sallittuja, mutta häiritsevänä pidetyt tatuoinnit eivät saa näkyä. Häiritsevänä tatuointeina on ohjeessa tuotu esimerkiksi provosoivat, hyvän maun vastaiset, väritykseltään räikeät, aatteelliset sekä järjestyksen tai viranomaisen tunnuksen sisältävät tatuoinnit. Asiakaspalvelutehtävissä toimivien rajavartiolaitoksen virkamiesten edellytetään peittävän tatuoinnin esimerkiksi pitkähihaisella vaatteella, meikillä tai laastarilla. Jos tatuoinnin peittäminen on sen sijainnin johdosta mahdotonta, henkilön siirtämistä muihin kuin asiakaspalvelutehtäviin voidaan joutua harkitsemaan.

Näkemykseni mukaan tyytymättömyyttä annettuun ohjeeseen työntekijöiden keskuudessa saattaa aiheuttaa se johtopäätös, että ne Kaakkois-Suomen rajavartiolaitoksen työntekijät, joilla on sellaisia tatuointeja, joita ei tarvittaessa pystytä peittämään, on ulkomuotoonsa eli henkilöönsä liittyvistä syistä asetettu erilaiseen asemaan muihin nähden. Ne, joilla ei ole tatuointeja, eivät joudu luopumaan henkilöönsä ja identiteettiinsä liittyvistä ulottuvuuksista voidakseen osallistua asiakaspalvelutehtävien suorittamiseen. Ne taas, joilla on tatuointeja, voivat joutua siirretyksi muihin kuin asiakaspalvelutehtäviin, jos he eivät voi tai suostu peittämään tietyllä näkyvällä kehonsa alueella olevia tatuointejaan. Näin ollen tatuointeja omaava työntekijä joutuu edellä kuvatulla tavalla epäedullisempaan asemaan ulkonäkönsä perusteella verrattuna niihin, joilla tatuointeja ei ole. Työntekijöiden kannalta merkitystä on myös ajallisella ulottuvuudella eli sillä, onko tatuointi otettu, kuten edellä oli puhe, ennen ohjeistusta – jolloin henkilöllä ei ole enää käytännössä mahdollisuutta vaikuttaa siihen, että hänet voidaan poistaa asiakaspalvelutehtävistä – vai onko kyse vasta tatuoinnin ottamisen harkitsemisesta ohjeen antamisen jälkeen, jolloin henkilön itsemääräämisoikeuden ja valinnanvapauden alat ovat laajemmat.

Rajavartiolaitosta koskevasta lainsäädännöstä ei ilmene nimenomaisia perusteita, joiden nojalla se voisi työsuhteessa ja julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa kohdella henkilöitä jonkin yhdenvertaisuuslain ja perustuslain syrjintäkielloissa tarkoitettua perusteen, kuten henkilöön liittyvän syyn perusteella eri tavalla. Tällöin asiassa tuleekin arvioitavaksi, voiko kohtelu perustua

työtehtävien laatua ja niiden suorittamista koskeviin todellisiin ja ratkaiseviin vaatimuksiin ja onko kohtelu oikeasuhtaista oikeutettuun tavoitteeseen pääsemiseksi.

Perustuslakivaliokunta on todennut yhdenvertaisuuslakia koskevasta hallituksen esityksestä työelämä- ja tasa-arvovaliokunnalle antamassaan lausunnossa, että valiokunta on vakiintuneesti katsonut, että perusoikeuskysymyksissä lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen, mikä merkitsee, että sallittujen erottelujen sisällön tulee mahdollisimman yksiselitteisesti käydä ilmi suoraan laista. Edelleen valiokunta totesi, että erilaista kohtelua koskevaa poikkeamisvaltuutta koskevalta lailta vaaditaan riittävää täsmällisyyttä ja tarkkarajaisuutta. Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksella on valiokunnan mukaan erityistä valtiosääntöoikeudellista merkitystä senkin vuoksi, että erilaisen kohtelun yleinen oikeuttamisperuste kohdistuu nimenomaan sellaisiin erotteluperusteisiin, jotka sisältyvät myös perustuslain 6 §:n 2 momentin syrjintäkieltosäännökseen (PeVL 31/2014 vp, s. 7).

Jotta häiritseviksi katsottujen tatuointien näkymistä koskeva kieltö olisi perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta hyväksyttävä, se tulee kyetä perustelemaan Kaakkois-Suomen rajavartioston yksittäisten asiakaspalvelutehtävien erityispiirteiden osalta erikseen ottaen huomioon ne vaikutukset, joita kieltö aiheuttaa ainakin edellä esiin nostamilleni perusoikeuksille.

Työntekijän ulkonäköön liittyvän sallitun ja kielletyn asian rajanvedossa korostuu lähtökohtana henkilön laaja itsemääräämisoikeus, jota ei saa suhteettomasti rajoittaa. Vastaavasti työnantajan kannalta on tiettyyn mittaan asti pidettävissä oikeudellisesti hyväksyttävänä intressinä sitä, että työntekijä ei ole asiakkaan tai ulkopuolisten näkökulmasta pelottavan tai provosoivan näköinen.

Tatuoinnin hyväksyttävyyttä tulee siis koskea objektiivinen, yksilöllinen ja tapauskohtainen harkinta, jossa on korostettava henkilön itsemääräämisoikeutta mutta toisaalta myös häneltä edellytettyjen tehtävien luonnetta suhteessa henkilön tatuoinnin sijaintiin, kokoon ja ulkonäköön. On ymmärrettävää, että nämä kriteerit ja niiden keskinäinen painoarvo muuttuvat ja muotoutuvat ajan saatossa. On siis täysin mahdollista, että tämän aloitteen vireilläolonkin ajan suhtautumisessa tatuointeihin on tapahtunut muutoksia syrjinnän käsitteen, yhdenvertaisen kohtelun ja yksilönvapauden näkökulmasta. Merkitystä voidaan antaa myös sille, että tatuoinnit ovat henkilön omista mieltymyksistä omaehtoisesti aiheutettuja ilmentymiä verrattuna siihen, että kysymyksessä olisi esimerkiksi sisäsyntyinen ominaisuus tai vamma, joka ei ole henkilön vaikutusvallassa.

Täsmällisten perusteiden esittäminen tatuointeja koskeville kielloille on aina tarpeen. Vaikka nyt puheena olevasta ohjeesta ilmenevälle kielloille olisi sinänsä löydettävissä perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta oikeutus, ohjeen nojalla mahdollisesti annettava kieltö tulee kuitenkin täsmällisesti mukauttaa kuhunkin tilanteeseen. Perusoikeudet lähtökohdaksi ottava tulkinta pyrkii ratkaisemaan ristiriitatilanteet yksittäistapauksittain vertailemalla intressejä ja huomioimalla kullekin yksittäiselle henkilölle laissa asetetut käyttäytymistä koskevat vaatimukset.

Rajavartiolaitoksen ensisijaisena tehtävänä on rajaturvallisuuden ylläpitäminen. Saamani selvityksen mukaan ohjeella on pyritty siihen, että eri kulttuureista Suomeen tulevat henkilöt eivät kokisi maahantuloa ja siihen liittyvää rajatarkastusta järkyttävänä tai pelottavana ainakaan rajavartiolaitoksen virkamiehen käyttäytymisen tai ulkoisen olemuksen takia. Kun otetaan huomioon myös laissa rajavartiomiehelle sekä myös yleisemmin virkamiehille asetettu tehtävien hoitamisen asianmukaisuusvaatimus, on näkyvillä olevien häiritsevien tatuointien kieltäminen tällöin näiltä osin sinänsä yleisesti ottaen tavoitteiltaan mielestäni päämäärältään hyväksyttävää. Tämä ei kuitenkaan poissulje yksilöllisen harkinnan tarvetta.

Mielestäni ohjeesta ilmenevää kieltöä voidaan pitää laissa edellytetyllä tavalla oikeasuhtaisena tavoiteltuun päämäärään nähden. Kyseessä ei ole näkyvien tatuointien täyskieltö, vaan kieltö

koskee vain näkyvillä alueilla olevia häiritsevinä pidettyjä tatuointeja, ei vaatteiden alla olevia, eikä se myöskään koske kaikkia rajavartiolaitoksen tehtäviä vaan ainoastaan sellaisia, joissa ollaan tekemisissä asiakkaiden kanssa. Ohjeen soveltamisalan rajausta vain asiakaspalvelutehtäviin ei kuitenkaan ilmene suoraan ohjeesta, vaan se on pääteltävissä siitä, että jos tatuointi ei ole peitettävissä, tulee harkittavaksi henkilön siirtäminen pois asiakaspalvelutehtävistä.

Ohjeessa tarkoitettuna tatuoinnin ”häiritsevyyden” tai ”räikeyden” arviointi on joka tapauksessa avoin erilaisille tulkinnoille. Ohjeen mukaan asiakaspalvelutehtävissä ei saa olla näkyvillä provosoivia, hyvän maun vastaisia, väritykseltään räikeitä eikä aatteellisen tahi järjestön, yrityksen tai viranomaisen tunnuksen sisältäviä tatuointeja. Järjestöjen ja viranomaisten tunnusten yksilöinti lienee yleensä tehtävissä, mutta muita, enemmän arvionvaraisia käsitteitä ei aina ole mahdollista määrittellä yksiselitteisesti.

Valvontavastuu asiassa kuuluu ohjeen mukaan jokaiselle virkamiehelle ja esimiehelle, minkä lisäksi työkalvereiden tulee tukea toisiaan mainitsemalla mahdollisista puutteista. Puutteisiin tulee puuttua välittömästi ja rakentavassa hengessä. Esimiesasemassa olevien esikunnan edustajien tulee valvoa pukeutumiseen ja siisteyteen liittyviä asioita. Toimenpiteitä vaativista havainnoista tulee antaa välitön palaute ja tarvittaessa niistä tulee raportoida työpisteen ja henkilöstötoimiston päällikölle. Ohjeistus on käsiteltävä työpisteiden koulutustilaisuuksissa ja työyksikkökokouksissa.

Yhdenvertaista kohtelua työssä ja ammatissa koskevista yleisistä puitteista 27.11.2000 annetun neuvoston direktiivin 2000/78/EY (*työsyrijintädirektiivi*) tarkoituksena on luoda yleiset puitteet uskoon tai vakaumukseen, vammaisuuteen, ikään tai sukupuoliseen suuntautumiseen perustuvan syrjinnän torjumiseksi työssä ja ammatissa yhdenvertaisen kohtelun periaatteen toteuttamiseksi. Direktiivi ei koske muita henkilöön liittyviä syitä tai ominaisuuksia (tältä osin työsyrijintädirektiivin täytäntöön paneva yhdenvertaisuuslaki ja perustuslain 6 §:n 2 momentti ovat laajempia), mutta sillä nähdäkseni voi olla asiassa merkitystä ainakin silloin, jos puhutaan uskonnollista vakaumusta ilmaisevasta tatuoinnista. (Todettakoon, että direktiivin puitteissa käsitteeseen ”uskonto” sisältyy sekä forum internum eli se, että henkilöllä on vakaumus, että forum externum eli uskon julkinen tunnustaminen, eli käsitettä tulee tulkita laajasti (näin Unionin tuomioistuimen Samira Achbita -tuomio (C-157/15), kohta 28.)) Kaakkois-Suomen rajavartioston ohjeen mukaan asiakaspalvelussa ei saa olla näkyvillä ”aatteellisen tunnuksen sisältävää” tatuointia. Tulkitsen tämän siten, että näkyvillä ei saa olla mitään uskonnolliseksi miellettyä merkkiä tai symbolia.

Direktiivin 2 artiklan mukaan välillistä syrjintää on se, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa henkilöt näiden tietyn uskonnon tai vakaumuksen, tietyn vamman, tietyn iän tai tietyn sukupuolisen suuntautumisen perusteella erityisen epäedulliseen asemaan muihin henkilöihin nähden, paitsi jos kyseisellä säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on puolueettomasti perusteltavissa oleva oikeutettu tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia. Direktiivin 4 artiklan 1 kohdan mukaan jäsenvaltiot voivat kuitenkin säätää, että erilainen kohtelu, joka perustuu johonkin 1 artiklassa tarkoitettuun seikkaan liittyvään ominaisuuteen, ei ole syrjintää, jos tiettyjen työtehtävien luonteen tai niiden yhteyksien vuoksi, joissa tehtävät suoritetaan, kyseinen ominaisuus on todellinen ja ratkaiseva työhön liittyvä vaatimus, edellyttäen, että tavoite on oikeutettu ja että vaatimus on oikeasuhteinen.

Tapauksessa *Asma Bougnaoui* (C-188/15; suuri jaosto; 14.3.2017) Unionin tuomioistuin katsoi, että työnantajan halua ottaa huomioon asiakkaan toivomukset siitä, ettei työnantajan palveluita suorittaisi työntekijä, joka käyttää islamilaista huivia, ei voitu pitää 4 artiklan tarkoittamana todellisenä ja ratkaisevana työhön liittyvänä vaatimuksena. Käsitteellä ”todellinen ja ratkaiseva työhön liittyvä vaatimus” viitataan kyseessä olevien työtehtävien luonteen tai niiden yhteyksien, joissa tehtävät suoritetaan, objektiivisesti edellyttämään vaatimukseen. Käsite ei kata subjektiivisia näkökohtia, kuten työnantajan halua ottaa asiakkaan erityistoivomukset huomioon (ks. tuomion kohta 40).

Yksityisten yritysten asiayhteydessä halua osoittaa suhteessa asiakkaisiin poliittista, filosofista tai uskonnollista neutraliteettia on pidetty oikeutettuna ja erityisesti, kun työnantaja saattaa tähän tavoitteeseen pyrkimiseen osallisiksi vain työntekijät, joiden oletetaan joutuvan kontaktiin työnantajan asiakkaiden kanssa. Se, että työntekijöitä, yleisesti ja erotuksetta, kielletään käyttämästä näkyvästi poliittista, filosofista tai uskonnollista vakaumusta osoittavia tunnusmerkkejä, on omiaan varmistamaan neutraalisuuden käytännön asianmukaisen soveltamisen, kunhan tähän käytäntöön tosiasiallisesti pyritään johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla (ks. edellä mainittu C-157/15-tuomio, kohdat 37–41).

Tässä yhteydessä on tärkeää huomioida, että 1.1.2017 voimaan tullessa puolustusvoimien Yleisessä palvelusohjesäännössä todetaan, että ”Sotilaiden tatuointien tulisi olla palveluksessa peitettynä. Sotilaan olemukselta ja sotilaspuvulta edellytetty siisteys, palvelustehtävien luonne tai viranomaistoiminnan puolueettomuus voivat edellyttää sitä, että tietyissä tilanteissa sotilaspuvussa esiinnyttäessä tatuointi on peitettävä. Tatuoinnin poistattamista ei kuitenkaan voida edellyttää” (kohta 93). Aiemmassa Yleisessä palvelusohjesäännössä (2009) ei ollut erikseen tatuointeja koskevia määräyksiä. Yleistä palvelusohjesääntöä noudatetaan myös rajavartiolaitoksen sotilastehtävissä. Sen sijaan siviilityöntekijöitä Yleinen palvelusohjesääntö ei koske.

Yleinen palvelusohjesääntö on tatuointien osalta Kaakkois-Suomen rajavartioston ohjetta avoimempi sikäli, että siinä puhutaan yleisesti tatuoinneista, tekemättä erottelua esimerkiksi niiden ”räikeyden” suhteen, mutta toisaalta epämääräisempi, kun tatuointien peittäminen sotilaspuvussa esiinnyttäessä koskee lähemmin määrittelemättä jääviä ”tiettyjä tilanteita”.

Nähdäkseni uuden Yleisen palvelusohjesäännön tatuointeja koskeva määräys antaa sinänsä suhteellisuusperiaatteen rajoissa mahdollisuudet puuttua joko sisällöltään tai sijainniltaan epäasialliseksi katsotun tatuointiin henkilöllä. Perusoikeuspunninnassa merkitystä on sillä, että kyse ei ole täyskiellosta, ja että potentiaalisesti eniten itsemääräämisoikeuteen puuttuvat elementit rajautuvat asiakaspalvelutehtäviin. Rajavartiolaitoksen hallinnosta annetun lain 20 §:ssä rajavartiomiehen edellytetään käyttäytyvän virassa ja myös yksityiselämässä tavalla, joka ei ole omiaan vaarantamaan luottamusta rajavartiolaitoksen tehtävien asianmukaiseen hoitoon. Merkitystä on myös valtion virkamieslain 14 §:n velvoitteilla noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä. Rajavartiomiesten velvollisuudesta käyttää virkapukua on säädetty nimenomaisesti (SisMA rajavartiolaitoksen virkapuvusta ja rajavartiomiehen tunnuksesta; 654/2005). Velvollisuus käyttää virkapukua voi asettaa lisärajoituksia siviilivaatteiden tai uskonnollisten päähineiden käyttämiselle (näin esimerkiksi poliisin hallinnonalalla; Poliisihallituksen kirje 20.8.2013, 2020/2013/2377).

Puheena olevan ohjeen tarvetta on selvityksessä perusteltu muun muassa saadulla asiakaspalautteella. Rajavartiolaitoksen esikunnan lausunnossa on todettu, että rajavartiolaitos ei turvallisuusviranomaisena ja julkisen vallan käyttäjänä voi vain olettaa, että jokainen virkamies toimii mallikkaasti esimerkiksi kotikasvatuksensa perusteella ilman ohjeistusta. Tältä osin voidaan nähdäkseni kysyä, että mikäli tilanne on lausunnossa kuvatun kaltainen, tulisiko nyt puheena olevan ohjeistuksen koskea koko rajavartiolaitosta yksittäisen rajavartioston sijaan. Näin menetellen ainakin vältyttäisiin mahdollisilta rajavartiostojen keskenään eroavilta ohjeilta ja varmistettaisiin, että työntekijät ymmärtävät rajoitusten perusteet. Asiakaspalvelutilanteet kuitenkin lienevät varsin samankaltaisia kaikissa rajavartiostoissa ja niitä suorittavat niin sotilasvirassa kuin siviilivirassa toimivat henkilöt.

Totean kuitenkin tältä osin kokoavana käsityksenäni, että Yleisen palvelusohjesäännön voimaantulon myötä puheena olevan Kaakkois-Suomen rajavartioston ohjeen tarpeellisuus voidaan asettaa kysymyksen alaiseksi.

4

**TOIMENPITEET**

Pidän tässä tapauksessa aiheellisena saattaa Kaakkois-Suomen rajavartioston ohjetta sekä tapauskohtaista harkintaa koskevat huomioni rajavartioston komentajan sekä rajavartiolaitoksen esikunnan tietoon. Muihin toimenpiteisiin asia ei anna aiheutta.