

22.10.2020

EOAK/1620/2020

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Pasi Pölönen

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Pihlajisto

REKRYTOINTITAPAHTUMAN JÄRJESTÄMINEN USKONNOLLISEN YHTEISÖN TILOISSA

1 KANTELU

Kantelija arvosteli elinkeino-, liikenne- ja ympäristökeskuksen (ELY-keskus), työ- ja elinkeinotoimiston (TE-toimisto) ja yritys A:n ratkaisua järjestää kaupunki B:n rekrymessut -rekrytointitapahtuma 11.3.2020 kaupunki B:n seurakuntakeskuksen tiloissa.

Kantelijan mukaan tilaisuus on joka kerta järjestetty samassa paikassa. Kantelija kertoi olevansa ateisti eikä voi siksi mennä seurakuntakeskukseen. Kyseistä tapahtumaa ei ole kantelijan mukaan ikinä järjestetty kaupunki B:ssä missään muualla ja näin ollen kantelijan osallistuminen rekrytointitilaisuuksiin on ollut mahdotonta. Kantelijan näkemyksen mukaan tilaisuuden sijoituspaikka rikkoo uskonnonvapautta eikä kantelija voi mennä rekrytointitapahtumaan, vaikka on työtön ja tilaisuus saattaisi johtaa työpaikan saamiseen. ELY-keskus ja TE-toimisto eivät voi kantelijan mukaan pakottaa häntä menemään kirkon tiloissa järjestettäviin yleisiin avoimiin tapahtumiin, vaan tilaisuus tulisi järjestää kaikille neutraaleissa tiloissa, joita kaupunki B:llä on.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin ELY-keskuksen, TE-toimiston ja yritys A:n selvitykset.

3 RATKAISU

3.1 ELY-keskuksen, TE-toimiston ja yritys A:n selvitykset

Yritys A on järjestänyt yhdessä yhteistyökumppaneiden kanssa vuosien ajan rekrytointitapahtumia, joissa ovat olleet mukana muun muassa työnhakijat, työnantajat, oppilaitokset ja työvoimaviranomaiset. TE-toimisto on toiminut tapahtumissa osajärjestäjän ja yhteistyökumppanin roolissa. Rekrytointitapahtumat ovat olleet kaikille avoimia ja vapaaehtoisuuteen perustuvia. TE-toimisto ei ole velvoittanut työnhakijoita osallistumaan yritys A:n järjestämiin tapahtumiin. Tapahtumista on lähetetty tiedotteita työnhakijoille ja tapahtumaa on markkinoitu sosiaalisessa mediassa. Kantelijalle ei ole aiheutunut seuraamuksia siitä, ettei hän ole osallistunut tilaisuuteen.

Rekrytapahtuman, joka pidettiin 11.3.2020, järjestivät yritys A ja TE-palvelut. Tilaisuuden järjestäjien mukaan kaupunki B:stä on ollut haasteena löytää sopivia tiloja tällaiselle tapahtumalle. Tilojen tulee olla tarpeeksi suuret ja olla osallistujien kannalta helposti saavutettavat. Tapahtumaan osallistujien määrä on suuri (yli 200 henkilöä ja 40 näytteilleasettajaa).

Seurakuntakeskuksen saavutettavuus on keskeisen sijainnin vuoksi hyvä. Vaihtoehtoisina paikkoina on ollut muun muassa valtuustosali, koulukeskuksen tilat ja kauempana sijaitsevat entisen pioneerivarikon tilat. Yritys A:n selvityksen mukaan mikään edellä mainituista tiloista ei ole sopiva tällaiselle tilaisuudelle.

Kaupunki B:n seurakuntakeskuksen osalta uskonnolliseen tilaan viittaavat symbolit ovat minimalistisia. Puhujakorokkeelta on pieni puuristi, salissa on kastemalja ja muutamia tauluja, joista yhdessä näkyy risti. Salin isossa taulussa ei ole uskonnollisia symboleja. Rekrytointitilaisuudessa, joka pidettiin 11.3.2020, pyrittiin poistamaan ja peittämään kaikki uskonnolliset symbolit. Rekrytointitapahtuman tiedotteissa ja markkinointimateriaalissa ei ole mitään uskonnolliseen toimintaan viittaavaa eikä tilaisuuksissa, joihin TE-toimisto on osallistunut, ole harjoitettu uskonnollista toimintaa.

ELY-keskuksen näkemyksen mukaan rekrytointitilaisuuksien järjestämistä seurakuntatiloissa ei voida pitää sinällään uskonnonvapautta loukkaavana, koska tilaisuuksiin ei liity uskonnon harjoittamista ja uskonnolliset symbolit ovat olleet minimalistisia ja 11.3.2020 pidetystä tilaisuudessa ne on pyritty poistamaan. ELY-keskuksen mukaan tila on ollut aatteellisilta kytkennöiltään mahdollisimman neutraali. Rekrytointitilaisuus on ELY-keskuksen näkemyksen mukaan linjassa niiden periaatteiden kanssa, jotka näkyvät oikeusasiamiehen 30.9.2009 antamassa päätöksessä (dnro 3403/2/08).

TE-toimiston mukaan se tulee tulevaisuudessa kiinnittämään erityistä huomiota siihen, että TE-toimiston omat tai yhteistyössä kumppanien kanssa järjestettävät tilaisuudet eivät loukkaa osallistujien perustuslaillisia oikeuksia.

3.2 Oikeusohjeet

Perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

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 vel-

vollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen.

Uskonnon ja omantunnon vapaus on myös useiden Suomea velvoittavien kansainvälisten sopimusten takaama ihmisoikeus. Euroopan ihmisoikeussopimukseen 9 artiklan mukaan jokaisella on oikeus ajatuksen-, omantunnon- ja uskonnonvapauteen.

Perustuslain 18 §:n 2 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä työllisyyttä ja pyrittävä turvaamaan jokaiselle oikeus työhön.

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

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

3.3 Asian arviointi

Totean, että ylimmät laillisuusvalvojat ovat arvioineet uskonnollisten yhteisöjen tilojen käyttöä perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta.

Oikeusasiamiehen ratkaisussa (3.3.1996, dnro 2009/4/96) oli kyse uskonnollisten yhdyskuntien omistamien tilojen käyttämisestä äänestyspaikkoina. Oikeusasiamiehen mukaan pelkästään läsnäoloa uskonnollisen yhdyskunnan omistamissa tiloissa ei vielä voitane pitää uskonnon harjoittamisena. Näin ollen tällaisten tilojen käyttäminen kunnallisvaaleissa äänestyspaikkana ei oikeusasiamiehen mukaan sellaisenaan loukkaa hallitusmuodon 9 §:n 2 momenttia [uskonnon ja omantunnon vapautta], ellei itse äänestystilaisuuteen liity leimallisesti uskonnon harjoittamiseen viittaavia elementtejä. Oikeusasiamies katsoi, että kansalaisten yhdenvertaisuuden ja julkisen vallan puolueettomuuden näkökulmasta tulisi pyrkiä siihen, että vaalihuoneistot ovat aatteellisilta kytkennöiltään mahdollisimman neutraaleja. Uskonnon harjoittamiseen nimenomaan tarkoitettujen tilojen, kuten esimerkiksi kirkkosalin käyttäminen vaaleissa äänestyspaikkana ei oikeusasiamiehen mukaan ollut asianmukaista.

Apulaisoikeusasiamiehen päätöksessä (30.9.2009, dnro [3403/2/08](#)) kutsuntatilaisuuksien järjestäminen uskonnollisten yhteisöjen tiloissa arvioitiin jossakin määrin ongelmalliseksi perusoikeuksien toteutumisen näkökulmasta. Apulaisoikeusasiamies totesi edellä mainittuun ratkaisuun viitaten, että negatiivista uskonnonvapautta koskevalla säännöksellä on myös laajemmalle oikeusjärjestykseen ulottuva heijastusvaikutuksensa. Sillä voi-

daan yleisesti puoltaa esimerkiksi sellaisia järjestelyjä, joilla välitetään ihmisten pakottaminen heidän vakaumustaan loukkaaviin tehtäviin tai tilanteisiin.

Edellä mainitun päätöksen mukaan julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n mukaan turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen. Tästä julkiselle vallalle kuuluvasta turvaamisveloitteesta ei voi tinkiä esimerkiksi tarkoituksenmukaisuuskustannus- tai perinnesyihin nojaten. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli seurakuntien ja muiden uskonnollisten yhteisöjen tilat eivät sovellu kutsuntatilaisuuksien järjestämiseen esimerkiksi niistä välittyvien selvästi uskonnollisten tunnusmerkkien johdosta, niitä ei tulisi käyttää, vaikka niiden käyttäminen edellä mainittujen syiden valossa olisikin perusteltua.

Valtioneuvoston apulaisoikeuskansleri on niin sanottuja käräjähartauksia koskevassa päätöksessään todennut, että julkisen vallan käyttäjä ei saa profiloitua omassa toiminnassaan niin, että neutraalius eri uskontoihin vaarantuu. Apulaisoikeuskansleri katsoi, että valtiopäivien, koulujen, sosiaali- ja terveydenhuollon laitosten ja puolustusvoimien toiminta tai juhlatilaisuudet tulee järjestää siten, ettei kukaan vastoin tahtoaan joudu osallistumaan itselleen vieraan uskonnon harjoittamiseen. Apulaisoikeuskansleri korosti, että tällainen velvoite voi syntyä myös välillisesti. Vaikka uskonnolliseen toimitukseen osallistuminen olisikin vapaaehtoista, voivat olosuhteet kokonaisuudessaan tehdä valinnasta näennäisen (17.1.2012, [OKV/1361/1/2009](#)).

Laiksi julkisesta työvoima- ja yrityspalvelusta sekä eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta annetun hallituksen esityksessä ([HE 133/2012](#) vp, s. 133) tarkastellaan esityksen suhdetta perustuslakiin. Perusteluissa viitataan perustuslain 18 §:ään ja todetaan, että työllisyyden edistämistä koskeva säännös on luonteeltaan julkiseen valtaan kohdistuva perustuslaillinen toimeksianto. Säännös ei ota kantaa työllisyyden hoidossa käytettävään keinovalikoimaan, vaan jättää julkiselle vallalle merkittävästi liikkumatilaa sen harkitsemisessa, miten työllisyyttä voidaan parhaiten edistää. Työllisyyden edistämismuutoksen merkitys muun muassa sitä, että julkisen vallan tulee pyrkiä estämään pysyvästi työtä vailla olevien ryhmän muodostuminen.

Käsillä olevassa asiassa on kyse työllisyyden hoitoon liittyvästä julkisesta hallintotehtävästä. Tätä kautta toiminnan valvonta kuuluu eduskunnan oikeusasiamiehen toimivaltaan. Kyse on myös sellaisesta julkisesta hallintotehtävästä, johon liittyy jäljempänä puheeksi tulevaan valtiovallan neutraalisuusvaatimukseen liittyvät reunaehdot. Kaikille tarkoitettu tilaisuus tulee pyrkiä järjestämään siten, että toimintaan, myös käytettävään tilaan liitettävien aatteellisten kytkentöjen puolesta, ei liity uskonnonvapauden kautta syntyviä saavutettavuusongelmia.

Saamani selvityksen perusteella en pidä rekryointitapahtuman järjestämistä seurakuntakeskuksen tilassa uskonnonvapautta loukkaavana. Pelkästään läsnäoloa uskonnollisen yhdyskunnan omistamissa tiloissa ei voida pitää uskonnon harjoittamisena. Yksin tämä ei kuitenkaan tee menettelystä ongelmatonta.

Tilaisuuksien järjestämisessä, joissa TE-toimisto ja/tai ELY-keskus, tai ylipäätään valtiovallan toimija, ovat osallisina, käytettävän tilan soveltuvuutta harkittaessa tulisi yhtenä näkökohtana ottaa aina huomioon myös tilan aatteellinen luonne ja käyttötarkoitus. Julkista valtaa koskee niin sanottu neutraalisuusvaatimus. Tämä vaatimus johtuu perustuslaista ilmenevistä yhdenvertaisuuden ja uskonnonvapauden periaatteista, joiden vuoksi valtiovallan on lähtökohtaisesti suhtauduttava eri uskontoihin ja maailmankatsomuksiin tasapuolisesti ja neutraalisti. Valtiovallan toimijat eivät toisin sanoen saa asettua minkään tietyn uskonnon tai katsomuksen kannattajiksi tai vastustajiksi. Tietyn uskonnonharjoittajan tilan käyttäminen valtiovallan toiminnassa voidaan periaatteessa nähdä jännitteisessä suhteessa neutraalisuusvaatimukseen.

Käytettävästä tilasta riippumattomana asiana itsestään selvänä on pidettävä sitä, että nyt puheena olevan kaltaisen julkisen hallintotehtävän hoitamiseen ei voida liittää mitään aktiivista uskonnon harjoittamiseksi luettavaa elementtiä. Näin ei selvityksen mukaan nyt ole tapahtunutkaan.

Vaikka tilaisuudessa käytetty tila ei olisikaan kirkkoon verrattava selvästi uskonnon harjoittamiseen tarkoitettu tila, niin myös muissa uskonnollisten yhteisöjen tiloissa on yleensä uskontoon liittyviä tunnusmerkkejä tai kytkentöjä, joita tähän uskontoon kuulumaton saattaa pitää häiritsevinä. Näin voi olla jopa siinä määrin, että henkilö ei katso voivansa mennä kyseiseen tilaan. Tässä tapauksessa tilaisuutta ei järjestetty kirkossa, mikä olisi tuonut tietyn uskonnon elementit vielä vahvemmin esille kuin tilaisuuden pitopaikan ollessa seurakuntakeskus. Koska seurakuntakeskuskin toisaalta assosioituu tiettyyn uskonnolliseen toimijaan, tilanne ei ole täysin ongelmaton valtiovallan neutraalisuusvaatimuksen kannalta. Asiantilan ongelmallisuutta on tässä tapauksessa osaltaan vähentänyt se, että selvityksen mukaan seurakuntakeskuksen tilasta on poistettu ja peitetty uskonnolliset symbolit. Tämä on tehty oikeusasiamiehen kansliasta helmikuussa 2020 lähetetyn selvitys- ja lausuntopyyntöänsä jälkeen. Minulla ei ole edellytyksiä lausua siitä, olisiko näin menetelty joka tapauksessa omatoimisesti.

Mielestäni siis kansalaisten yleisen yhdenvertaisuuden näkökulmasta pyrkimyksenä tulisi olla, että myös työnhakijoille järjestettäviin tilaisuuksiin käytettävät tilat ovat aatteellisilta kytkennöiltään mahdollisimman neutraaleja. On tärkeätä, että kaikkia yhteiskunnallisia tai uskonnollisia aatesuuntia edustaville asiakkaille on yhtä helppoa saapua tilaisuuteen, jonka järjestämiseen julkishallintoon kuuluva taho on osallinen.

Pelkästään tieto siitä, että rekrytointitapahtuma tai vastaava järjestetään seurakunnan tiloissa, voi jollekin muodostaa esteen saapua tilaisuuteen, johon hän muuten olisi halukas osallistumaan. Kysymys on toki jossakin määrin henkilön subjektiivisesta kokemuksesta ja suhtautumisesta. Keskeistä tämän kaltaisten tilanteiden välttämistä koskevassa viranomaisen tekemässä arvioinnissa onkin se, miten keskeisesti uskonnollinen elementti on tilaisuuden yhteydessä esillä ja miten voimakkaasti se välittyy tilaisuuteen osallistujille. Tämä seikka tulisi etukäteen ottaa huomioon arvioitaessa seurakunnan tilojen soveltuvuutta tilaisuuksien järjestämiseen.

Yritys A:n selvityksessä perustellaan sitä, mitkä seikat puoltavat rekrytointitapahtuman järjestämistä seurakuntakeskuksessa. Selvityksissä on perusteltu seurakuntakeskuksen tilan käyttämistä tilan saavutettavuudella, sen läheisyydellä järjestäjien näkökulmasta tarkasteluna, tilan rauhallisuudella, tilan koolla ja järjestelyillä sekä tuttuudella.

Tilan saavutettavuus, tilan järjestelyt (tilan esteettömyys liikuntarajoitteisille) ja tilan koko ovatkin tärkeitä näkökohtia rekrytointitapahtumaan osallistuvien näkökulmasta. Oikeudelliselta kannalta on kuitenkin lähtökohdaksi otettava se, että julkisen vallan tulee perustuslain 22 §:n mukaan turvata perusoikeuksien ja ihmisoikeuksien toteutuminen kokonaisuudessaan. Tästä julkiselle vallalle kuuluvasta turvaamisvelvoitteesta ei voi tinkiä esimerkiksi tilan tuttuuteen ja sen läheisyyteen järjestäjien näkökulmasta nojaten. Tämä tarkoittaa sitä, että mikäli seurakuntien ja muiden uskonnollisten yhteisöjen tilat eivät sovellu rekrytointi- ja muiden vastaavien tilaisuuksien järjestämiseen esimerkiksi niistä välittyvien selvästi uskonnollisten tunnusmerkkien johdosta, niitä ei tulisi käyttää, vaikka niiden käyttämistä tukisivat edellä mainitun kaltaiset muut syyt.

Viitataan ELY-keskuksen ja TE-toimiston selvityksiin, jossa ne ovat todenneet, että rekrytointitilaisuuksiin osallistuminen on tärkeää työnhakijoiden työllistymisen näkökulmasta. Korostan, että ELY-keskuksen ja TE-toimiston tulisi palvelujen järjestäessään ja osallistuessaan palvelujen järjestämiseen kiinnittää huomiota työnhakijoiden yhdenvertaisiin ja tosiasiallisiin mahdollisuuksiin osallistua työllistymistään edistäviin tilaisuuksiin.

4 TOIMENPITEET

Saatan edellä kohdassa 3.3 esittämäni käsityksen ELY-keskuksen ja TE-toimiston tietoon. Tässä tarkoituksessa lähetän jäljennöksen tästä päätöksestäni ELY-keskukselle ja TE-toimistolle.

Kantelu ei anna minulle aiheutta muihin toimenpiteisiin.