

16.6. 2009

Dnro 208/4/08

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jukka Lindstedt

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Jari Pirjola

MAAHANMUUTTAJANAISILLE VOIDAAN VARATA OMA UIMAHALLIVUORO

1

KANTELU

Kantelija arvosteli kirjeessään sitä, että Helsingin Jakomäen, Vantaan Korson ja Turun Laus-teen uimahalleissa tietyt uintipäivät on varattu maahanmuuttajanasille. Hän ihmetteli sitä, että suomalaisilta uimahallien käyttäjiltä voidaan evätä pääsy uimahalleihin maahanmuuttajille varattuina aikoina. Hän kirjoitti lisäksi, että myös maahanmuuttajamiehille on omia uimahalli- vuoroja.

2

SELVITYS

Kirjoituksen johdosta hankittiin Helsingin kaupunginhallituksen lausunto, johon oli oheistettu Helsingin kaupungin liikuntaviraston sekä hallintokeskuksen oikeuspalveluiden selvitykset. Vantaan kaupungin liikuntapalvelut antoi lisäksi oman selvityksensä. Samaan asiaan liittyvän toisen kantelun johdosta hankittiin Turun kaupungin lausunto.

2.1

Saadun selvityksen sisältö

Helsingin kaupunginhallituksen lausunto 11.8.2008

Helsingin kaupunginhallituksen sivistys- ja henkilötointa johtava apulaiskaupunginjohtaja toteaa lausunnossaan, että "liikuntalautakunnassa ja -virastossa on menetelty sekä perustuslain että yhdenvertaisuuslain säännösten edellyttämällä tavalla. Vertailun vuoksi, kun esimerkiksi urheiluseuralle myönnetään käyttövuoro kaupungin omistamassa urheilu- tai koulutilassa, ei seuraan kuulumattomilla ole asiaa tällaiselle käyttövuorolle. Jakomäen uimahallin talviaikainen käyttöoikeus maahanmuuttajanasille ja -tytöille on tyypillinen esimerkki tietylle ryhmälle myönnetystä käyttöoikeudesta. Tämä oikeus ei loukkaa toisten helsinkiläisten tasa-arvoa eikä ole kansalaisten yhdenvertaisuudesta poikkeamista. Näin ollen maahanmuuttajanasille ja -tytöille tulisi jatkossakin voida myöntää oma uintivuoro liikuntaviraston lausunnossa maini- tuin perustein. "

Helsingin kaupungin liikuntaviraston selvitys 2.7.2008

"Maahanmuuttajien tuki ry. lähetti Helsingin kaupungille vuonna 2000 selvityspyynnön muslimitaustaisten kuntalaisten liikuntamahdollisuuksien kehittämistä. Liikuntalautakunta antoi asiasta lausuntonsa kaupunginhallitukselle 12.12.2000. Lausunnossa todettiin, että liikuntavirasto on aloitteen perusteella neuvotellut erillisen uintivuoron käynnistämistä muslimityttöille ja naisille. Liikuntalautakunnan mielestä tämä oli perusteltua integraation ja positiivisen diskriminaation näkökulmasta. Lisäksi todettiin, että muilta osin muslimitaustaisten kuntalaisten liikuntamahdollisuuksia pyritään edistämään liikuntatoimen vakiintuneiden toimintatapojen puitteissa.

Liikuntaviraston Käpylinnan toimipisteessä oli järjestetty somalityttöjen ja -äitien uimakoulu syksyllä 1999 ja 2000. Sen uima-allas oli kuitenkin tähän toimintaan liian pieni. Jakomäki valikoitui muslimitaustaisten tyttöjen ja naisten uudeksi uintikohteeksi, koska uimahalli oli tiloiltaan toimintaan sopiva ja sen yleisökäyttö oli erittäin pientä, ja oli jo tehty erillinen päätös lopettaa Jakomäen uimahallin viikonlopun yleisöuinnit ja keskittää sinne erilaista varattua toimintaa (mm. uinti- ja sukellusseurojen vuoroja) allaskapasiteetin vapauttamiseksi muista halleista yleisökäyttöön.

Liikuntalautakunnan myönteisen kannanoton jälkeen liikuntaviraston normaalin varaustoiminnan puitteissa muslimitaustaisten tyttöjen ja naisten uintivuoroa varten myönnettiin vuoro lauantaisin kello 9–11. Toiminta käynnistyi alkuvuodesta 2002. Myöhemmin tätä vuoroa on pidennetty vuorojen suuren kävijämäärän paremmaksi hallitsemiseksi. Nykyisin vuoro on lauantaisin kello 9–15 syyskuusta toukokuuhun (kesällä hallissa ei ole toimintaa). Kyseinen vuoro on ollut viime vuosina uimahallin tehokkaimmin käytössä olevaa aikaa. Näiden uintivurojen yhteydessä järjestetyistä uimakouluista on vastannut liikuntaviraston liikunnanohjausosasto ja muusta toiminnasta liikuntalaitososasto.

Helsingissä on 14 uimahallia. Pelkästään liikuntaviraston viidessä uimahallissa (Itäkeskus, Jakomäki, Pirkkola, Ruoholahti ja Yrjönkatu) on talvikaudella vapaata yleisöuintiaikaa yli 300 tuntia viikossa. Esimerkiksi Yrjönkadun uimahalli on vuosittaisten aukioloaikojen puitteissa neljänä päivänä viikossa vain naisten käytössä. Uskomme, että näistä uima-halleista löytyy halukkaille sopiva uintivaihtoehto eikä musliminaisille ja -tytöille järjestettyä omaa uimavuoroa voida pitää perustuslain 6 §:n tarkoittamana syrjintänä. Lisäksi liikuntatoimi tukee taloudellisesti kaikkien muiden uimahallien toimintaa uintiliikunnan palveluiden tuottamiseksi helsinkiläisille.

Päätös on perusteltu uskonnollisten syiden yleisen yhteiskunnallisen hyväksyttävyyden, liikunnan kautta tulevan hyvinvoinnin lisäämisen ja maahan muuttaneiden kotouttamisen näkökulmista. Musliminaisten ja -tyttöjen erillisellä uintivuorolla Jakomäessä on lisäksi toteutettu koulujen opetussuunnitelmaan kuuluvaa uinnin opetusta niille tytöille, jotka eivät ole voineet osallistua koulujen normaaliin uinninopetukseen."

Helsingin kaupungin hallintokeskuksen oikeuspalveluiden selvitys 14.7.2008

" Kysymyksessä on asia, voidaanko Helsingissä asuville maahanmuuttajanaيسille ja -tytöille antaa uskonnollisten syiden perusteella oma uintipäivä liikuntalautakunnan ja -viraston alaisessa nimetyssä uimahallissa ja loukkaako tällainen menettely toisten helsinkiläisten yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa.

Suomen perustuslain 6 § määrittelee yhdenvertaisuuden siten, että ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä ja että ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon ym. henkilöön liittyvän syyn perusteella. Saman säännöksen 4 momentin mukaan sukupuolten tasa-arvoa edistetään yhteiskunnallisessa toiminnassa sen mukaan kuin lailla säädetään. Yhdenvertaisuuslain 4 §:n mukaan viranomaisien tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa.

Oikeuspalvelut toteaa, että liikuntalautakunnassa ja -virastossa on menetelty sekä perustuslain että yhdenvertaisuuslain säännösten edellyttämällä tavalla. Päätöksenteossa on aikanaan otettu huomioon Jakomäen uimahallin vähäinen käyttö, joka on suhteutettu käyttäjien mukaan. Se, että maahanmuuttajaisille ja -työille on varattu lauantaivuoro klo 9.00–15.00, ei ole vähentänyt helsinkiläisten oikeutta mennä uimaan kaupungin muihin uimahalleihin. Kysymykseen ei voi tulla sekä miesten että naisten samanaikainen uintivuoro Jakomäen uimahallissa, koska kulttuurisista ja uskonnollisista syistä on perusteltua rajoittaa kyseisen vuoron käyttöoikeus maahanmuuttajaisille ja -työille.

Asiakirjoista saatavan selvityksen perusteella Maahanmuuttajien tuki ry -niminen yhdistys on ensin selvittänyt liikuntamahdollisuuksia sekä hakenut ja saanut luvan lauantaivuorointiin. Kun esim. tietylle urheiluseuralle myönnetään kaupungin omistamassa urheilu- tai koulutilassa tiettyä aikana käyttöoikeus, seuraan kuulumattomilla ei ole asiaa tällaiselle käyttövuorolle. Oikeuspalveluiden näkemyksen mukaan Jakomäen uimahallin talviaikainen käyttöoikeus maahanmuuttajaisille ja -työille on tyypillinen esimerkki tietylle ryhmälle myönnetystä käyttöoikeudesta. Tämä oikeus ei loukkaa toisten helsinkiläisten tasa-arvoa eikä ole kansalaisten yhdenvertaisuudesta poikkeamista.

Oikeuspalvelut katsoo, ettei liikuntalautakunnan ja -viraston toiminnassa rikota kansalaisten yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Maahanmuuttajaisille ja -työille oman uintivuoron myöntämiskäytäntöä tulisi voida jatkaa liikuntaviraston lausunnossa mainituin perustein. Sen sijaan Kriston kantelukirjoituksen ei tulisi aiheuttaa enempiä toimenpiteitä."

Vantaan kaupungin liikuntapalveluiden selvitys

"Vantaan Korson koulun yhteydessä oleva uimahalli on rakennettu lähinnä koulun tarpeisiin v. 1972. Halli on kapasiteetiltaan pieni ja sen käyttö on rajoitettua. Halli on yleisölle avoinna vuosittain aikavälillä 15.8.–31.5. arkisin ma–to klo 16.00–20.00 ja pe 17.00–20.00. Viikonloppuisin halli on suljettu. Koulun lukuvuoden aikana halli on päivisin liikunnan opetussuunnitelman mukaisessa oppilaskäytössä ja koulujen uimaopetuskäytössä.

Vantaan kaupungin liikuntapalvelut on järjestänyt muutaman vuoden ajan maahanmuuttajaisille Korson uimahallissa sen aukioloaudella yhden uintikerran viikossa, torstaisin klo 14.30–16.00, jolloin koulukäyttö on jo päivältä loppunut ja yleisövuoro ei vielä ole alkanut.

Liikuntapalvelut toteaa, ettei selvityspyynnön liitteessä olevan sähköpostiviestin laajuisesta toiminnasta ole kysymys, vuoro pukeutumisineen ja poistumisineen kestää yhteensä 1 1/2 h. Myöskään ei ole kysymys muun väestön oikeuksien epäamisestä, koska toiminta ajoittuu

virallisen aukioloajan ulkopuolelle.

Edellä lyhyesti selvitettyyn viitaten liikuntapalvelut toteaa luovansa maahanmuuttajaisille mahdollisuuden turvallisen uimataidon hankkimiselle ja myöhemmälle integroitumiselle myös uintiliikunnan muodossa."

Turun kaupungin selvitys

"Turun kaupungin liikuntatoimessa on ollut vireillä Liike 2000-projekti, jonka tehtävänä oli aktiivoida liian vähän terveytensä kannalta liikkuvia turkulaisia liikuntaan ja terveellisiin elämäntapoihin. Muun muassa maahanmuuttajien liikuntatoiminta aloitettiin vuonna 1996 osana kyseistä projektia.

Liikuntapalvelukeskus tarjoaa liikuntapalveluja eri ryhmille, joita ovat ruotsinkieliset, maahanmuuttajat, lapset, nuoret, työkäiset naiset ja miehet sekä eläkeläiset. Maahanmuuttajien liikuntapalvelujen taustalla on ensinnäkin liikuntalaki, jonka 1 luvun 1 §:n 1 momentissa säädetään, että lain tarkoituksena on edistää liikuntaa, kilpa- ja huippu-urheilua sekä niihin liittyvää kansalaistoimintaa, edistää väestön hyvinvointia ja terveyttä sekä tukea lasten ja nuorten kasvua ja kehitystä liikunnan avulla. Lain 1 §:n 2 momentin mukaan lain tarkoituksena on lisäksi liikunnan avulla edistää tasa-arvoa ja suvaitsevaisuutta sekä tukea kulttuurien moninaisuutta ja ympäristön kestävästä kehitystä.

Asiassa on otettu huomioon liikuntalain ohella laki maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta. Lain tavoitteena on 1 §:n mukaan muun muassa edistää maahanmuuttajien kotoutumista, tasa-arvoa ja valinnanvapautta toimenpiteillä, jotka tukevat yhteiskunnassa tarvittavien keskeisten tietojen ja taitojen saavuttamista. Kotoutumisella tarkoitetaan lain 2 §:n mukaan maahanmuuttajan yksilöllistä kehitystä tavoitteena osallistua työelämään ja yhteiskunnan toimintaan samalla omaa kieltään ja kulttuuriaan säilyttäen. Saman pykälän 2 kohdan mukaan kotouttamisella puolestaan tarkoitetaan viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä, voimavaroja ja palveluja sekä maahanmuuttajien tarpeiden huomioon ottamista muita yhteiskunnan palveluja ja toimenpiteitä suunniteltaessa ja järjestettäessä.

Maahanmuuttajien uintiryhmän perustamisen taustalla edellä mainittujen yleisluontoisten tavoitteiden lisäksi oli heidän uimataitonsa kohentaminen.

Maahanmuuttajien aukioloaikojen ulkopuolella sijoitetut uimavuorot olivat käytössä 12.1.–4.5.2008. Lausteen uimahalli oli avoinna yleisölle maanantaisin klo 13–19, keskiviikkoisin klo 14–20 ja perjantaisin klo 13–19. Maahanmuuttajaisille ja -työille uintivuoro oli lauantaisin klo 10–11.30. Maahanmuuttajamiehille ja -pojille uintivuoro oli sunnuntaisin klo 10–11.30. Maahanmuuttajien yleinen vesijumppavuoro oli sunnuntaisin klo 17–18.

Uintivuorot olivat lauantaisin ja sunnuntaisin, koska maahanmuuttajien vuoroja ei ollut mahdollista järjestää arkipäivinä aukioloajan puitteissa uima-aikojen vähyyden vuoksi. Lausteen uimahalli, jossa kyseessä oleva maahanmuuttajille suunnattu uintivuoro on toteutettu, on myös yksityisten tahojen, kuten uimaseurojen, käytössä. Uimahallissa on käytössä ainoastaan yksi

uima-allas. Hellman viittaa kantelussaan rikoslain 11 luvun 11 §:ään, jossa säädetään syrjinnästä. Hallituksen esityksessä 93/1994 kuitenkin todetaan, että epäyhdenvertainen kohtelu ei ole syrjintänä rangaistavaa, mikäli siihen on hyväksyttävä syy. Eriarvoisen kohtelun taustalla voivat olla esimerkiksi oikeussäännökset tai viranomaisten määräykset. Koska maahanmuuttajien uintivuorot perustuvat liikuntalakiin ja ns. kotouttamislakiin, valituksen perusteena oleva lainkohta ei näin ollen sovellettu kyseiseen tapaukseen.

Hallituksen esityksessä 93/1984 11 luvun 9 §:n (nykyinen 11 §) yksityiskohtaisissa perusteissa todetaan lisäksi, että hyväksyttävänä syynä erilaiselle kohtelulle saattaa olla pyrkimys edistää syrjittyjen tai muusta syystä erityisen tuen tarpeessa olevien väestöryhmien asemaa. Turun kaupunki katsoo, että maahanmuuttajat kuuluvat viimeksi mainittuun ryhmään. Myöskään tämän perusteella kysymyksessä ei ole rikoslain 11 luvun 11 §:n mukainen syrjintä.

Maahanmuuttajien uintivuorot eivät myöskään loukkaa yhdenvertaisuuslakia, koska lakia ei sen 3 §:n 2 kohdan mukaan sovelleta silloin, kun sovelletaan ulkomaalaisten maahantuloa ja maassa oleskelua koskevia säännöksiä, eikä ulkomaalaisten asettamiseen erilaiseen asemaan heidän lakiin perustuvasta oikeusasemastaan aiheutuvasta syystä.

Ensi syksystä lähtien Lausteen uimahallin aukioloajat muuttuvat niin, että uimahalli on avoinna 8.9. lähtien maanantaisin klo 14–18, tiistaisin klo 14–19 (vain miehet), keskiviikkoisin klo 14–19, torstaisin klo 14–19 (vain naiset) ja perjantaisin klo 14–18.

Vaikka Turun kaupungin maahanmuuttajille tarjotut uintivuorot ovat olleet lain mukaisesti toteutettuja eikä niiden voida katsoa syrjineen kantaväestöä, vuorot lopetettiin toukokuussa 2008 organisatorisista syistä. Jatkossa maahanmuuttajille tarjotaan mahdollisuus osallistua yleisölle suunnatuille uintivuoroille tai muiden erityisryhmien (työikäiset, eläkeläiset) vuoroille, mikäli heidän voidaan katsoa niihin kuuluvan."

3

RATKAISU

Olen tutkinut asian, mutta en ole havainnut siinä oikeusasiamiehen toimenpiteitä edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Perustelen kannanottoani seuraavasti.

Totean aluksi keskeisten oikeussäännösten osalta, että perustuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Vastaavanlainen syrjintäkielto sisältyy useaan Suomea sitovaan kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen. Esimerkiksi YK:n kansalais- ja poliittisia oikeuksia koskevan yleissopimuksen 26 artiklan nojalla kaikki ihmiset ovat oikeudellisesti yhdenvertaisia ja oikeutettuja ilman minkäänlaista syrjintää yhtäläiseen lain suojaan. Tässä suhteessa lain tulee kieltää kaikki syrjintä ja taata kaikille henkilöille yhtäläinen ja tehokas suojele rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen, uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnal-

liseen alkuperään, omaisuuteen, syntyperään tai muuhun asemaan perustuvaa syrjintää vastaan.

Myös yhdenvertaisuuslaki edellyttää viranomaisten edistävän yhdenvertaista kohtelua. Yhdenvertaisuuslain 6 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella.

Yhdenvertaisuuslain 7 §:n 2 momentin mukaan syrjintäkielto ei kuitenkaan estä sellaisia erityistoimenpiteitä, joiden tavoitteena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen 6 §:n 1 momentissa tarkoitettusta syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai lievittämiseksi (*positiivinen erityiskohtelu*). Positiivisen erityiskohtelun on oltava pyrityn tavoitteen kannalta oikeasuhteista.

Momenttia koskevan hallituksen esityksen (44/2003 vp) mukaan esimerkiksi maahanmuuttajille suomalaiseen yhteiskuntaan integroitumisen helpottamiseksi järjestettävää kieli- ja muuta koulutusta voidaan pitää momentissa tarkoitettuna positiivisena erityiskohteluna. Jotta positiivinen erityiskohtelu olisi sallittua, poikkeamisen perustuslaissa säädetystä yhdenvertaisuusperiaatteesta tulisi olla tilapäistä eikä se saisi olla asetettuun tavoitteeseen nähden suhteetonta (suhteellisuusperiaate).

Tässä asiassa on kysymys lähinnä siitä, onko maahanmuuttajajärjestöille varattu oma uimahallivuoro ihmisoikeussopimuksissa ja Suomen lainsäädännössä turvattu yhdenvertaisen kohtelun vastaista. Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja Suomen lainsäädännössä lähdeäänä on, että syrjintäkielto ei estä ns. positiivisia erityistoimia, joilla pyritään edistämään muodollisen yhdenvertaisuuden sijasta myös tosiasiallista ja käytännössä toteutuvaa yhdenvertaisuutta. Tiettyjen ihmisryhmien erilainen kohtelu ei täten kaikissa tilanteissa ole kiellettyä syrjintää. On muistettava, että perusoikeussäännösten tavoitteena on edistää tosiasiallista eikä ainoastaan muodollista tasa-arvoa. Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen voi joissain tilanteissa edellyttää esimerkiksi sosiaalisesti, taloudellisesti tai muutoin heikommassa asemassa olevan ryhmän muita parempaa erityiskohtelua. Esimerkiksi maahanmuuttajille voidaan tarjota tiettyjä erityispalveluja, joilla pyritään edistämään tosiasiallisen tasa-arvon toteutumista.

Ollakseen hyväksyttävää tällaisella edellä kuvatulla erityiskohtelulla tulee aina olla hyväksyttävä tarkoitusperä ja muita suopeamman kohtelun on oltava oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Muodollista yhdenvertaisuutta rikkova positiivinen erityiskohtelu on lisäksi oikeutettua ainoastaan niin kauan kuin sitä tarvitaan tosiasiallisen syrjinnän poistamiseksi.

Saadun selvityksen perusteella voidaan mielestäni todeta, että maahanmuuttajajärjestöjen omalle uintivuorolle on olemassa esimerkiksi uinnin opetuksen turvaamiseen ja kotoutumisen edistämiseen liittyviä erityistarpeita. Maahanmuuttajajärjestöille varattu uintiaika ei mielestäni myöskään ole epäsuhteessa Helsingissä, Vantaalla ja Turussa käytettävissä oleviin yleisiin uintivuoroihin nähden. Vastaavalla tavalla voidaan arvioida maahanmuuttajajärjestöille Turussa varattua uintivuoroa. Esimerkiksi Jakomäen uimahallissa maahanmuuttajajärjestöille on varattu uintiaikaa lauantaisin klo 9–15. Pelkästään Helsingin liikuntaviraston uimahalleissa on viikossa

yleistä uintiaikaa noin 300 tuntia. Saadun selvityksen perusteella asiassa ei ole tullut esiin sellaista lainvastaista menettelyä, johon minun tulisi laillisuusvalvojana puuttua.

Kiinnitän lopuksi yleisesti huomiota siihen, että maahanmuuttajanaisten tai -miesten positiivinen erityiskohtelu on sallittua vain niin kauan kuin erityiskohtelu on tarpeellista todennettujen haittojen korjaamiseksi.