

15.5.2012

Dnro 3033/4/10

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Jussi Pajujoja

Esittelijä: Oikeusasiamiehensihteeri Piatta Skottman-Kivelä

ESPOON KIRJASTON RUKOUSNURKKAUKSESSA EI MOITITTAVAA

1

KANTELU

Pyysitte oikeusasiamiehelle osoittamassanne kirjeessä tutkimaan Espoon kaupungin sivistystoimen Entressen kirjaston menettelyä rukoustan järjestämistä koskevassa asiassa. Arvostelite sitä, että verovaroin ylläpidettävä julkinen laitos oli ryhtynyt vakaumukselliseen uskonnonharjoittamiseen tiloissaan varaamalla pääasiassa muslimeille rukoustan. Mielestänne kirjastojen toimialaan ei kuulu uskonnon harjoittaminen.

- - -

3

RATKAISU

3.1

Tapahtumatiedot

Espoon kulttuurilautakunnan selvityksen mukaan ja siitä tarkemmin ilmenevästi Entressen kirjastoon erotettiin sermein 24.8.–9.9.2010 väliseksi ajaksi tilapäinen rukousnurkkaus. Sermit oli hankittu jo edellisenä syksynä, jotta rauhaa ja yksityisyyttä kaipaavat asiakkaat voisivat eristää itselleen tilan. Sermeissä luki aluksi A4-arkille kirjoitettuna ”Rukouspaikka Ramadanin ajaksi”. Kaupunginkirjaston nettisivuilla nurkkausta mainostettiin seuraavasti:

”Entressen kirjastoon perustettu hiljentymispaikka

Hiljentymispaikkaa voivat käyttää esimerkiksi islaminuskoiset nyt Ramadanin aikana. Aikuisten kirjakorttelin perällä, ns. hiljaisella alueella on sermeillä ja kahdella matolla erotettu tila, jota asiakkaamme voivat käyttää rukoilemiseen tai muuhun hiljentymiseen. Iso osa Entressen kirjaston kanta-asiakkaista on islaminuskoisia, ja kirjasto halusi tarjota heille tämän mahdollisuuden Ramadanin aikana. Tervetuloa!

3.2

Oikeusohjeet

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 (KP-sopimus) 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 suojelu rotuun, ihonväriin, sukupuoleen, kieleen,

uskontoon, poliittiseen tai muuhun mielipiteeseen, kansalliseen tai yhteiskunnalliseen 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 tarkoitetusta syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai lievittämiseksi (*positiivinen erityiskohtelu*). Positiivisen erityiskohtelun on oltava pyrintä tavoitteen kannalta oikeasuhteista.

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

Suomen perustuslain 11 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Pykälän 2 momentin mukaan 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 11 §:n viimeinen virke "kukaan ei ole velvollinen osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen" täsmentää eräitä ns. negatiivisen uskonnonvapauden ulottuvuuksia, ja se merkitsee säännöksen perusteluiden mukaan, että ketään ei voida velvoittaa osallistumaan omantuntonsa vastaisesti jumalanpalvelukseen tai muuhun uskonnolliseen tilaisuuteen. Virkkeen tarkoituksena ei kuitenkaan ole estää muiden ihmisten positiivista uskonnon harjoittamisen vapautta. (HE 309/1993 vp). Perustuslain 11 §:ään ei sisälly rajoituslauseketta. Tällä ratkaisulla on haluttu korostaa uskonnon ja vakaumuksen vapauden tehostettua suojaa perusoikeuksien joukossa.

Uskonnon, omantunnon ja ajatuksen vapaus on kirjattu useaan Suomea velvoittavaan kansainväliseen ihmisoikeussopimukseen.

KP-sopimuksen 18 artiklassa säädetään ajatuksen, omantunnon ja uskonnon vapaudesta. Tämä oikeus sisältää vapauden tunnustaa omavalintaista uskontoa tai uskoa taikka omaksua se sekä vapauden joko yksinään tai yhdessä muiden kanssa julkisesti tai yksityisesti harjoittaa uskontoaan tai uskoaan jumalanpalveluksissa, uskonnollisissa menoissa, hartaudenharjoituksissa ja opetuksessa. Sopimuksen 27 artiklaan sisältyy myös uskonnollisten vähemmistöjen suojaa koskeva määräys, jonka mukaan tällaisiin vähemmistöihin kuuluvilta henkilöiltä ei saa kieltää oikeutta yhdessä muiden ryhmänsä jäsenten kanssa nauttia omasta kulttuuristaan sekä tunnustaa ja harjoittaa omaa uskontoaan.

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, terveyden tai moraalien suojaamiseksi, tai muiden henkilöiden oikeuksien ja vapauksien turvaamiseksi.

Euroopan ihmisoikeustuomioistuin (EIT) on tulkintakäytännössään katsonut EIS 9 artiklaan sisältyvän myös periaatteen julkiselle vallankäyttäjälle asetetusta neutraalisuuden ja puolueettomuuden vaatimuksesta. Tämän mukaan valtion on muun muassa edistettävä julkisen järjestyksen, uskonnollisen harmonian ja suvaitsevuuksien säilyttämistä erityisesti vastakkaisia näkemyksiä edustavien ryhmien välillä (esimerkiksi Lautsi ym. -tapaus 18.3.2011 ja Leyla Sahin -tapaus 10.10.2005). Jälkimmäisen tapauksen jaostotuomiossa 9.6.2004 EIT totesi, että vaikka uskonnonvapaus oli ensisijaisesti henkilön omantunnon asia, se merkitsi myös vapautta tunnustaa uskoa yksin hiljaisuudessa tai yhdessä muiden kanssa julkisesti ja samanuskoisten piirissä.

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

Kirjastolain 2 §:n mukaan yleisten kirjastojen ja tietopalvelujen tavoitteena on edistää väestön yhtäläisiä mahdollisuuksia sivistykseen, kirjallisuuden ja taiteen harrastukseen, jatkuvaan tietojen, taitojen ja kansalaisvalmiuksien kehittämiseen sekä elinikäiseen oppimiseen. Kirjastotoiminnan tavoitteena on edistää myös virtuaalisten ja vuorovaikutteisten verkkopalvelujen ja niiden sivistyksellisten sisältöjen kehittämistä. Lain 3 §:n mukaan kunnan tehtävänä on tässä laissa tarkoitettujen kirjasto- ja tietopalvelujen järjestäminen.

Tapahtuma-aikaan voimassa olleen maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta annetun lain 6 §:n mukaan kunnan tehtävänä on yleis- ja yhteensovittamisvastuu maahanmuuttajien kotouttamisen kehittämisestä, suunnittelusta ja seurannasta. Kunta järjestää kotoutumista edistäviä ja tukevia toimenpiteitä ja palveluja maahanmuuttajille.

3.3

Arviointi

Nähdäkseni tässä asiassa on kysymys ensinnäkin siitä, voiko rukouspaikan järjestäminen kuulua kunnallisen kirjaston tehtäviin. Toisaalta kysymys on siitä, oliko Entressen käytännössä lähinnä islaminuskoisille varaama oma rukousnurkkaus ihmisoikeussopimuksissa ja Suomen lainsäädännössä turvattu yhdenvertaisen kohtelun vastaista. Asiaa on arvioitava myös kirjaston asiakkaiden uskonnonvapauden toteutumisen näkökulmasta.

Kirjaston tehtävät ja asiakkaiden yhdenvertainen kohtelu

Espoon kulttuurilautakunnan selvityksessä on viitattu paitsi kirjastolakiin myös opetusministeriön strategiaan linjauksiin, joissa on todettu muun muassa, että kirjastotilan merkitys kohtaamis- ja tapahtumapaikkana kasvaa ja kirjasto tarjoaa tilan myös hiljaisuudelle ja keskittymiselle (Opetusministeriön kirjastopolitiikka 2015. Yleiset kirjastot. Kansalliset strategiset painotukset. Opetusministeriön julkaisuja 2009:23). Entressen kirjasto oli profiloitu sen perustamisesta alkaen ns. eläväksi tapahtumien kirjastoksi, joka väestöpohjansa vuoksi painottaa asiakasryhmistä lasten ja nuorten palveluita sekä maahanmuuttajien palveluita.

Selvityksen mukaan kirjasto oli toiminut myös Espoon kaupungin strategioiden hengessä. Espoonstrategiassa 2010–2013 korostetaan maahanmuuttajien kotoutumisen tukemista sekä suvaitsevaisuutta myös erilaisten kulttuurien ymmärtämisenä ja rinnakkaiselona. Kaupungin monikulttuu-

risuushjelmassa todetaan, että kaupungin kulttuuripalveluilla on tärkeä rooli maahanmuuttajien kotoutumisen tukemisessa ja kulttuurien välisen vuorovaikutuksen edistämässä. Selvityksen mukaan on tärkeää löytää tapoja, joilla maahanmuuttajataustaiset espoolaiset löytävät tiensä kirjastoon ja voivat kokea sen palveluiden olevan myös heitä varten. Kaupungin monikulttuurisuusohjelmassa todetaan, että kaupungin kulttuuripalveluilla on tärkeä rooli maahanmuuttajien kotoutumisen tukemisessa ja kulttuurien välisen vuorovaikutuksen edistämässä. Hiljentymistilan tarjoaminen voi olla yksi tapa tehdä kirjaston palveluja tunnetuksi sellaisille ryhmille kuten maahanmuuttajanaiset, joille suomalaisen yhteiskunnan palvelut jäävät helposti vieraksi.

Selvityksessä on korostettu, että palvelun tasa-arvoisuus on tärkeä arvo kirjastotoiminnassa. Taapahtuman tai tilan tarjoaminen tilapäisesti jollekin asiakasryhmälle kuten lapsille, maahanmuuttajille, senioreille tai musiikinharrastajille ei vaaranna yhdenvertaisuusperiaatetta. Kirjaston tilat ovat aina kaikille avoimia. Yksittäinen tilaisuus voi olla tietyille ryhmälle suunnattu, mutta tasapuolisuus toteutuu, kun tilaisuuksia ja palveluita tarjotaan kaikille halukkaalle. Selvityksen mukaan muiden asiakkaiden palvelua ei jouduttu hiljentymisnurkkauksen vuoksi vähentämään, eikä se aiheuttanut häiriötä muille asiakkaille eikä myöskään estänyt muiden asiakkaiden asiointi. Rukousnurkkauksen järjestelyn tarkoituksena oli ihmisryhmien häiriötön yhteiselo, ei yhden asiakasryhmän suosiminen.

Eduskunnan oikeusasiamies on ottanut kantaa maahanmuuttajien ns. positiiviseen erityiskohteluun muun muassa ratkaisuisaan dnro 208/4/08 sekä dnro 1028/4/10. Näissä ratkaisuisa oli kysymys uimahallien tiettyjen uintipäivien varaamisessa maahanmuuttajanaisille ja Helsingin kaupungin menettelystä huomioida työhönotossa hakijan etninen tausta.

Kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa ja Suomen lainsäädännössä lähdetään siitä, 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 ja se on tarpeellista todennettujen haittojen korjaamiseksi.

Saadun selvityksen perusteella voidaan tässä asiassa mielestäni todeta, että tilapäisen rukousnurkkauksen järjestämiseen oli olemassa esimerkiksi maahanmuuttajataustaisten asiakkaiden yhdenvertaisten kirjaston käyttömahdollisuuksien tukemiseen ja kotoutumisen edistämiseen liittyviä erityistarpeita. Rukousnurkkauksen koko tai toiminta-aika ei mielestäni myöskään ollut epäsuhteessa kirjaston muihin toimintoihin nähden eikä se selvityksen mukaan heikentänyt muiden kävijöiden palveluja tai vaikuttanut kirjaston toimintaan. Nurkkaus oli verkkosivuilta ilmenevästi myös tarkoitettu kirjaston kaikkien kävijöiden käytettäväksi, vaikkakin sermiin kiinnitetyssä paperiarkissa jonkin aikaa asiasta kerrottiin toisin.

Kirjaston asiakkaiden uskonnonvapaus

Espoon kulttuurilautakunnan selvityksessä on todettu, että rukoilemista julkisessa tilassa ei voida estää, mikäli se ei aiheuta häiriötä muille asiakkaille tai estä muiden asiakkaiden asiointia ko. tilassa. Kun käytettiin sermejä, kukaan ei joutunut edes katsojan roolissa osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnon harjoittamiseen. Kirjaston palvelussa lähdetään tunnustuksettomuudesta ja asiakkaiden tasapuolisesta kohtelusta ja pyritään näin edistämään eri asiakasryhmien rauhanomaista rinnakkaiseloa.

Oikeusasiamiehen laillisuusvalvonnassa on arvioitu uskonnonvapauden toteutumiseen liittyviä kysymyksiä muun muassa ratkaisuihin dnro 2878/4/08 ja dnro 3403/2/08 (puolustusvoimien kirkollinen työ ja kutsuntatilaisuuksien järjestäminen uskonnollisten yhteisöjen tiloissa), dnro 141/4/12 (Yleisradion menettely koskien verovaroin tuotettavia hartausohjelmia) ja dnro 3531/4/06 (seurakuntalehtien jakelua koskeva kantelu).

Tässä tapauksessa on uskonnonvapauden näkökulmasta herätetty kysymys myös siitä, oliko hyväksyttävää varata rukouksetilaa pääasiassa vain muslimeille. Oikeuskirjallisuudessa on todettu, että olennaista on, että mahdolliselle erilaiselle kohtelulle esitetään perustuslain 6 ja 11 §:n kannalta hyväksyttävä peruste ja ettei hyväksyttäväänkään perusteeseen tukeutuva erottelu muodostu asenteeltaan niin voimakkaaksi, että se muodostuu vaikutuksiltaan syrjiväksi (Ojanen-Scheinin teoksessa Perusoikeudet, 2011 Helsinki, s. 437).

Perustuslakivaliokunta totesi mietinnössään 13.2.2007 (PeVM 17/2006 vp), että uskonnon- ja sananvapauden taustalla vaikuttavat yleiset ajatukset moniarvoisesta ja suvaitsevasta yhteiskunnasta. Totean, että perustuslaissa ja kansainvälisissä ihmisoikeussopimuksissa turvattuun uskonnonvapauteen sisältyy oikeus tunnustaa uskoaan myös julkisesti esimerkiksi hartaudenharjoituksin, sermin takana tai ilman sermiä. Sekä positiivinen ja negatiivinen uskonnonvapaus – oikeus harjoittaa uskontoa mutta myös oikeus olla osallistumatta toisen uskonnonharjoitukseen – voi myös merkitä julkiselle vallalle aiheuttavia positiivisia toimintavelvoitteita, kun perusoikeussääntöjen tavoitteena on edistää tosiasiallista eikä ainoastaan muodollista tasa-arvoa. Tänä päivänä yhteiskuntaamme kuuluu entistä runsaammin myös sellaisten vähemmistöjen edustajia, jotka eivät jaa valtaväestön uskonnollista kulttuuriperintöä ja myös näiden vähemmistöjen näkemykset ja mahdollisuudet esimerkiksi kunnallisten kirjastopalvelujen käyttöön on otettava aidosti huomioon. Kaikilta kirjaston käyttäjiltä voidaan myös edellyttää toisten uskonnollisten tapojen sietämistä ja suvaitsevaisuutta.

Saadun selvityksen mukaan Entressen kirjaston tarkoituksena ei ollut asettaa eri kävijäryhmiä erilaiseen asemaan heidän uskonnollisen vakaumuksensa perusteella, vaan antaa kaikille kävijöille mahdollisuus hiljentymiseen. Toisaalta, kun otetaan huomioon vallinnut Ramadanin aika, on kirjastossa voitu järjestämällä tilapäinen rukousnurkkaus tukea islaminuskoisten asiakkaiden mahdollisuutta hartaudenharjoitukseen. Tila oli mielestäni järjestetty käytännössä yksinkertaisesti ja joustavasti, eikä asiassa ole ilmennyt, että muiden kirjaston asiakkaiden perusoikeuksia olisi tällä järjestelyllä loukattu, kun kyse ei ollut esimerkiksi kirjastossa järjestetyistä hartaustilaisuuksista tai yleisistä rukoushetkistä. Näkemykseni mukaan kenenkään uskonnonvapautta ei loukannut, jos hän joutuu oleskelemaan tilassa, jossa joku toinen sermin takana rukoilee tai muutoin haluamallaan tavalla hiljentyy.

Viittaan hallituksen esitykseen eduskunnalle uskonnonvapauslaiksi ja eräksi siihen liittyviksi laeiksi (HE 170/2002), jossa on todettu, että läntisen demokraattisen yhteiskunnan perusarvoihin luetaan useasti moniarvoisuus, suvaitsevuus ja avarakatseisuus. Kyseiseen arvopohjaan kuuluu oleellisesti myös vähemmistöjen oikeuksien kunnioittaminen. Kun monet valtaväestön uskonnosta poikkeavat vähemmistöryhmät ovat useasti samalla myös etnisiä tai rotuvähemmistöjä, vähem-

mistöjen uskonnonvapauden turvaaminen auttaa osaltaan ehkäisemään myös rasistista suvaitsemattomuutta ja syrjintää.

Lopuksi totean, että järjestelyä alun perin toteutettaessa näytti olleen jonkin verran epäselvää, oliko hiljentymistila tarkoitettu pysyväksi ja jos oli, olisiko sen käyttöoikeus rajoittunut vain islaminuskoiisiin kirjaston asiakkaisiin. Saadun selvityksen mukaan kysymys oli kuitenkin ajallisesti rajallisesta, nimenomaan Ramadanin aikaan liittyvästä käyttömahdollisuudesta.

Johtopäätös

Saadun selvityksen perusteella asiassa ei ole tullut esiin sellaista lainvastaista menettelyä, johon minun tulisi laillisuusvalvojana puuttua.