

6.4.2004

649/4/02

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Ilkka Rautio

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Henrik Åström

HAUTAPAIKAN OSOITTAMINEN USKONTOKUNTAAN KUULUMATTOMALLE

1 KIRJOITUS

Olette osoittanut 7.3.2002 kirjoituksen eduskunnan oikeusasiamiehelle. Kirjoituksessanne kerrotte Turun kaupungin perustaneen 1990-luvun alussa kunnallisen hautausmaan. Hautausmaa on Turun kaupungin omistama. Hautausmaa on rahoitettu verovaroin. Pidätte ongelmana sitä, että suomalainen ei voi käyttää tätä julkisin varoin rahoitettua hautausmaata, ellei ole uskonnoltaan islamilainen.

Kerrotte lähettäneenne 7.3.2002 sähköpostiviestin Turun kaupungin kirjaamoon. Viestinne mukaan hallussanne oli tuhkauurna, jossa oli vuonna 2001 kuolleen henkilön tuhka. Vainaja ei kertomanne mukaan halunnut tulla haudatuksi evankelis-luterilaisen kirkon hautausmaahan. Pyysitte kaupunkia ilmoittamaan Teille mahdollisimman pian, mitä Teidän olisi pitänyt tehdä, että olisitte saaneet haudata tuhkauurnan Turun kaupungin kunnalliseen hautausmaahan. Turun kaupungin hallintojohtaja oli samana päivänä ilmoittanut Teille puhelimitse, että kaupungin hautausmaahan ei ollut mahdollista haudata hallussanne ollutta tuhkauurna, koska hautausmaahan voidaan haudata vain islaminuskoa tunnustaneita vainajia.

Pyydätte oikeusasiamiestä selvittämään, toimiko Turun kaupunki perustuslain 2 luvun 6 §:n yhdenvertaisuutta koskevan säännöksen mukaisesti. Sanotun säännöksen 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.

Viittaatte kirjoituksessanne myös kuntalain 2 §:n 1 momentin ensimmäiseen lauseeseen, jonka mukaan kunta hoitaa itsehallinnon nojalla itselleen ottamansa ja sille laissa säädetyt tehtävät. Pyydätte oikeusasiamiehen kannanottoa siitä, onko perustuslain ja kuntalain mukaista, että julkisin varoin rahoitetaan kunnallisia laitoksia, jotka tarjoavat palveluitaan vain tiettyä uskontoa tunnustaville ja voiko kunta kuntalain perusteella sivuuttaa perustuslain yhdenvertaisuusperiaatteen?

- - -

3 RATKAISU

3.1

Selvitys

Turun kaupunki

Kaupungin selvityksen mukaan kaupungin kiinteistö- ja rakennustoimen lautakunta hyväksyi kokouksessaan 27.4.1994 Kärsämäen kunnallisen hautausmaan yleissuunnitelman. Hautausmaa on selvityksen mukaan rakennettu ja otettu käyttöön ainoastaan yleissuunnitelmassa osoitetun islaminuskoisten hautausmaan osalta. Muilta osin hautausmaata ei ole rakennettu eikä sen muusta käyttöönotosta ole tehty päätöstä eikä tarkoitukseen myöskään ole osoitettu rahoitusta. Edellä mainituista syistä on kantelukirjelmän tekijälle kaupungin taholta ilmoitettu hänen tiedustelunsa johdosta, että hänen hallussaan olevaa tuhkauurnaa ei voida sijoittaa kunnalliselle hautausmaalle.

Kunnallisen hautausmaan perustamiseen ja sen osittaiseen käyttöönottoon perusteeksi kaupunki viittaa kansainvälisen pakolaissopimuksen, johon Suomi on liittynyt. Kaupunginhallitus oli todennut, että Suomi ja Turun seutu olivat sitoutuneet ottamaan vastaan huomattavan määrän pakolaisia, jotka edustavat pääosin muita uskontokuntia kuin maan valtaväestö. Koska uskonnonvapauslain ja kansainvälisen pakolaissopimuksen mukaan kaikilla on oikeus harjoittaa omaa uskontoaan, tämän voidaan kaupunginhallituksen mukaan katsoa tarkoittavan myös jokaisen oikeutta tulla haudatuksi oman uskontokunnan edellyttämällä tavalla. Koska maan evankelis-luterilaisten seurakuntien tulee uskonnonvapauslain mukaan osoittaa riittävät hautapaikat myös muille kuin jäsenilleen, voidaan kaupungin selvityksen mukaan katsoa, että kantelukirjelmän tekijän perusoikeudet tulevat turvatuksi.

Kaupungin antaman selvityksen mukaan kantelukirjelmän tekijä olisi hautapaikkaa koskevan tiedustelunsa lisäksi voinut tehdä virallisen anomuksen hautapaikasta, jolloin hän olisi saanut asiasta valituskelpoisen päätöksen.

Suomen Kuntaliitto

Kuntaliitto viittaa lausunnossaan Turun kaupungin antamaan selvitykseen, jonka mukaan hautausmaan perustamisella ja sen osittaisella käyttöönotolla on nimenomaan haluttu antaa muille uskontokunnille mahdollisuus oman uskontonsa harjoittamiseen ja tulla haudatuksi uskontokunnan edellyttämällä tavalla. Sen vuoksi hautausmaa oli otettu käyttöön vain islaminuskoisten osalta. Hautausluvut myönnetään kaupungin selvityksen mukaan vain erittäin pakottavissa tapauksissa hautausmaan sääntöjen mukaisessa järjestyksessä ja hautauksesta peritään välttämättömien kustannusten mukaan määräytyvä kulukorvaus.

Yhdenvertaisuusperiaatteen loukkaamisesta ei voi Kuntaliiton mukaan olla kysymys, jos tietyn vähemmistön kohteluun on hyväksyttävät ja asianmukaiset perusteet ja jos vähemmistöön kohdistetaan positiivisia erityistoimia. Tarkoitus näyttää olleen edistää vähemmistöuskontokuntaan kuuluvien turkulaisten hautaamista heidän uskontoaan kunnioittavalla tavalla. Kuntaliiton lausunnon

mukaan Turun kaupunki on perustuslain 6 §:ään sisältyvää yhdenvertaisuusperiaatetta loukkaamatta voinut ylläpitää hautausmaata islaminuskoisten hautausmaata varten.

Opetusministeriö

Opetusministeriön mukaan hautausmaan perustamiseen oikeuttava päätös ei aiheuta hakijalle velvoitetta hautausmaan perustamiseksi. Turun kaupungin hautausmaahankkeen toteuttamista vain osittaisena ei voida ministeriön mukaan pitää hautausmaan perustamiseen oikeuttavan päätöksen vastaisena eikä hankkeen osittainen toteuttaminen myöskään edellytä lupapäätöksen tarkistamista. Opetusministeriön mukaan olisi ilmeisesti edellytykset luvan perustamiselle olleet olemassa, vaikka kaupunki olisi alun perin haakenut perustamislupaa ainoastaan islaminuskoisten hautausmaata varten.

3.2

Arviointia

Turun kaupunki on kantelusta antamissaan selvityksissä perustellut päätöstään kunnallisen hautausmaan perustamiseksi ja sen käyttöönottamiseksi hautausmaan yleissuunnitelmassa osoitetun islaminuskoisten hautausmaan osalta viittaamalla Suomea sitovan kansainvälisen pakolaissopimuksen velvoitteisiin. Kaupunki on todennut, että Suomessa Turun seutu on sitoutunut ottamaan vastaan lukumääräisesti huomattavan määrän pakolaisia, jotka edustavat pääosin muita uskontokuntia kuin valtaväestö. Kaupunki viittaa em. pakolaissopimuksen ohessa myös uskonnonvapauslakiin, jonka mukaan kaikilla on oikeus harjoittaa omaa uskontoaan. Kaupunginhallitus perustelee asiaa tarkemmin kunnallisen hautausmaan käyttöönottamista koskevassa päätöksessään 1.2.1993 ja toteaa, että oikeus harjoittaa omaa uskontoaan merkitsee islamilaisten kohdalla mm. vainajan hautaamista erityiseen islamilaiseen hautausmaahan.

Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan on vuoden 1993 alussa esiintynyt konkreettinen tarve ottaa nopeasti käyttöön erityinen, islamilaisille varattu hautausmaa. Tuolloin oli kaupungissa kuollut islaminuskoinen pakolaisnainen. Vainajaa ei selvityksen mukaan saatu haudatuksi ns. Islam-seurakunnan hautausmaahan Turkuun eikä Helsinkiin, koska kyseiset hautausmaat ovat niin pieniä, että niihin ei selvityksen mukaan löytynyt tilaa islaminuskoisia pakolaisia varten, jotka eivät ole seurakuntien jäseniä. Em. vainajan syvästi uskonnolliset omaiset eivät suostuneet vainajan hautaamiseen ev. lut. seurakunnan hautausmaalle Turussa, vaan olivat edellyttäneet, että kaupungin maalle saataisiin perustaa pienimuotoinen islamilainen hautausmaa Turun seudun melko suuren islamilaisyhdyskunnan käyttöön. Asian kiireellisyyden vuoksi kaupunginhallitus oli anonut ja saanut opetusministeriöltä 20.1.1993 luvan kunnallisen hautausmaan perustamiseen, jossa oli varattu erillinen alue islaminuskoisten hautaamista varten.

Saadun selvityksen perusteella ei ole ilmennyt aiheutta pitää sinänsä lainvastaisena Turun kaupungin päätöstä perustaa opetusministeriön luvan nojalla vain erillinen islaminuskoisten hautausmaa. Päätös on selvitysten mukaan oikeuttanut sen toteuttamisen myös osittaisena.

Mitä tulee kysymykseen siitä, onko kaupunki menettelyllään perustuslain 6 §:n vastaisesti ilman hyväksyttävää perustetta asettanut islaminuskoiset eri asemaan totean seuraavan. Kaupunginhallituksen selvityksen mukaan kyseiselle hautausmaalle myönnetään hautausluvut vain erittäin pakottavissa tapauksissa hautausmaan sääntöjen mukaisessa järjestyksessä ja hautauksesta peritään välttämättömien kustannusten mukaan määräytyvä kulukorvaus. Muita uskonnollisia tai muuta vakaumusta tunnustavia haudattaessa on käytettävässä asianmukaiset hautausmahdollisuudet. Kysymys on siis harvoin käytettävästä hautausmenettelystä, joka ei aseta muiden uskontokuntien jäseniä tai tunnustuksettomia kovin olennaisesti poikkeavaan asemaan. Näille ryhmille on osoitettavissa asianmukainen hautauspaikka, vaikkakaan kaupunki ei ole omasta toimestaan ainakaan toistaiseksi varannut niille omaa hautausmaata. Islaminuskoa edustavien kohdalla perusteena ovat siten poikkeukselliset tarpeet, jotka osaksi aiheutuvat tähän uskontokuntaan kuuluvien suuresta määrästä paikkakunnalla ja käytettävissä pitempään olleen islamilaisen hautausmaan tilan puutteesta ja osaksi aikanaan ilmenneestä tarpeesta käsitellä kiireellistä ratkaisua vaativa ongelma. Kaupungilla on mielestäni siis ollut hyväksyttävät perusteet tämänkaltaisen yhden uskontokunnan tarpeiden täyttämiseen.

Turun kaupunki on siis käsitykseni mukaan kuntalain (365/1995) 2 §:n 1 momentin nojalla ensinnäkin voinut päättää kunnallisen hautausmaan perustamisesta ja myös siitä, että hautausmaalla varataan erillinen alue islaminuskoisten haudamista varten. Kaupunki on lisäksi voinut päättää hautausmaan käyttöönotosta vain islaminuskoisten osalta. Kaupunki on toiminut asiassa lain sille antaman harkintavallan nojalla, eikä se ole ylittänyt harkintavaltaansa tai käyttänyt sitä väärin. Edellä esittämilläni perusteilla katson myös, että kaupunki ei ole menettänyt vastoin perustuslain 6 §:ssä tarkoitettua yhdenvertaisuusperiaatetta kun Teille on ilmoitettu tiedustelunne johdosta, että hallussanne ollutta tuhkaurnaa ei voida haudata islaminuskoisille varattuun osaan Turun kunnallisesta hautausmaasta.

Totean lopuksi, että hautaustoimilaki tuli voimaan 1.1.2004. Lakiin on otettu uutena käsitteenä tunnustukseton hautausalue. Lain 4 §:n mukaan evankelis-luterilainen seurakunta tai seurakuntayhtymä on velvollinen vaadittaessa osoittamaan hautausmaailman vainajalle, jonka kotikuntalaissa tarkoitettu kotikunta oli kuolinhetkellä seurakunnan tai seurakuntayhtymän alueella. Lain 5 §:n mukaan hautausmaailman on osoitettava erilliseltä tunnuksettomalta hautausmaailman alueelta, joka ei saa sijaita kohtuuttoman kaukana seurakunnan tai seurakuntayhtymän alueesta. Lain 28 §:n 3 momentin mukaan 5 §:ssä säädettyä velvoitetta osoittaa hautausmaailman tunnuksettomalta hautausmaailman alueelta sovelletaan kolmen vuoden kuluttua lain voimaantulosta, eli vuonna 2007.

Asia ei ole antanut aihetta puoleltani enempään.