



## KANTELU

Vapaa-ajattelijain Liitto ry arvostelee oikeuskanslerille 6.6.2011 osoittamassaan kantelussa Lieksan kaupunkia siitä, että kaupungin verkkosivuillaan julkaiseman tiedon maahanmuuttajille tarkoitettussa Koto-toimistossa sijaitsee moskeija. Menettelyä pidetään kantelussa hallintolain vastaisena, sillä hallintolain mukaan viranomaisen on käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin eikä sellaisena ole pidettävä moskeijan perustamista viranomaistoimin.

## SELVITYS

Lieksan kaupunki on antanut asiasta 28.10.2011 päivätyn selvityksen. Selvityksen jäljennös lähetetään kantelijalle ohessa.

## RATKAISU

### Sovellettavat säännökset

Perustuslain 108 §:n 1 momentin mukaan oikeuskanslerin tulee valvoa, että tuomioistuimet ja muut viranomaiset sekä virkamiehet, julkisyhteisön työntekijät ja muutkin julkista tehtävää hoitaessaan noudattavat lakia ja täyttävät velvollisuutensa.

Perustuslain 11 §:n mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Uskonnon ja omantunnon vapautteen 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.

Hallintolain 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.

Elokuun 2011 loppuun saakka voimassa olleen maahanmuuttajien kotouttamista ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta säädetyn lain 1 §:n mukaan lain (jäljempänä myös kotouttamislaki) tarkoituksena on tukea ja edistää kotoutumista ja maahanmuuttajan mahdollisuutta osallistua aktiivisesti suomalaisen yhteiskunnan toimintaan. Lisäksi lain tarkoituksena on edistää tasa-arvoa ja yhdenvertaisuutta sekä myönteistä vuorovaikutusta eri väestöryhmien kesken.

Saman lain 2 §:n 1 momentin mukaan lakia sovellettiin henkilöön, jolla on ulkomaalaislaissa (301/2004) tarkoitettu voimassa oleva oleskelulupa Suomessa.

Saman lain 3 §:n mukaan laissa tarkoitettiin:

- 1) kotoutumisella maahanmuuttajan ja yhteiskunnan vuorovaikutteista kehitystä, jonka tavoitteena on antaa maahanmuuttajalle yhteiskunnassa ja työelämässä tarvittavia tietoja ja taitoja samalla kun tuetaan hänen mahdollisuuksiaan oman kielen ja kulttuurin ylläpitämiseen;
- 2) kotouttamisella kotoutumisen monialaista edistämistä ja tukemista viranomaisten ja muiden tahojen toimenpiteillä ja palveluilla;
- 3) maahanmuuttajalla Suomeen muuttanutta henkilöä, joka oleskelee maassa muuta kuin matkailua tai siihen verrattavaa lyhytaikaista oleskelua varten myönnetyllä luvalla tai jonka oleskeluoikeus on rekisteröity taikka jolle on myönnetty oleskelukortti;
- 4) sosiaalisella vahvistamisella maahanmuuttajalle suunnattuja toimenpiteitä hänen elämäntaitojensa parantamiseksi ja syrjäytymisensä ehkäisemiseksi;
- 5) monialaisella yhteistyöllä eri toimialojen viranomaisten ja muiden tahojen yhteistyötä;
- 6) erityisiä toimenpiteitä tarvitsevalla maahanmuuttajalla, joka tarvitsee tehostettuja kotouttamistoimenpiteitä erityisesti sairauden, vamman tai muun syyn vuoksi alentuneen toimintakyvyn, iän, perhetilanteen, luku- ja kirjoitustaidottomuuden tai muun vastaavan syyn perusteella.

Yhdenvertaisuuslain 4 §:n 1 momentin mukaan viranomaisten tulee kaikessa toiminnassaan edistää yhdenvertaisuutta tavoitteellisesti ja suunnitelmallisesti sekä vakiinnuttaa sellaiset hallinto- ja toimintatavat, joilla varmistetaan yhdenvertaisuuden edistäminen asioiden valmistelussa ja päätöksenteossa. Viranomaisten tulee erityisesti muuttaa niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista.

Saman lain 6 §:n mukaan ketään ei saa syrjiä iän, etnisen tai kansallisen alkuperän, kansallisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden, sukupuolisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Sukupuoleen perustuvasta syrjinnän kiellosta säädetään naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta annetussa laissa (609/1986).

Syrjinnällä tarkoitetaan:

- 1) sitä, että jotakuta kohdellaan epäsuotuisammin kuin jotakuta muuta kohdellaan, on kohdeltu tai kohdeltaisiin vertailukelpoisessa tilanteessa (välitön syrjintä);
- 2) sitä, että näennäisesti puolueeton säännös, peruste tai käytäntö saattaa jonkun erityisen epäedulliseen asemaan muihin vertailun kohteena oleviin nähden, paitsi jos säännöksellä, perusteella tai käytännöllä on hyväksyttävä tavoite ja tavoitteen saavuttamiseksi käytetyt keinot ovat asianmukaisia ja tarpeellisia (välillinen syrjintä);
- 3) henkilön tai ihmisryhmän arvon ja koskemattomuuden tarkoituksellista tai tosiasiallista loukkaamista siten, että luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai hyökkäävä ilmapiiri (häirintä);
- 4) ohjetta tai käskyä syrjiä.

Saman lain 7 §:n 2 momentin mukaan lailla ei estetä sellaisia erityistoimenpiteitä, joiden tavoitteena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen 6 §:n 1 momentissa tarkoitettua syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai lievittämiseksi (positiivinen erityiskohtelu). Positiivisen erityiskohtelun on oltava pyrityn tavoitteen kannalta oikeasuhteista.

Kuntalain 27 §:n mukaan valtuuston on pidettävä huolta siitä, että kunnan asukkailla ja palvelujen käyttäjillä on edellytykset osallistua ja vaikuttaa kunnan toimintaan.

Osallistumista ja vaikuttamista voidaan edistää erityisesti:

- 1) valitsemalla palvelujen käyttäjien edustajia kunnan toimielimiin;
- 2) järjestämällä kunnan osa-aluetta koskevaa hallintoa;
- 3) tiedottamalla kunnan asioista ja järjestämällä kuulemistilaisuuksia;
- 4) selvittämällä asukkaiden mielipiteitä ennen päätöksentekoa;
- 5) järjestämällä yhteistyötä kunnan tehtävien hoitamisessa;
- 6) avustamalla asukkaiden oma-aloitteista asioiden hoitoa, valmistelua ja suunnittelua; sekä
- 7) järjestämällä kunnallisia kansanäänestyksiä.

Kuntalain 29 §:n 1 momentin mukaan kunnan on tiedotettava asukkailleen kunnassa vireillä olevista asioista, niitä koskevista suunnitelmista, asioiden käsittelystä, tehdyistä ratkaisuksista ja niiden vaikutuksista. Kunnan on laadittava tarvittaessa katsauksia kunnan palveluja, taloutta, ympäristönsuojelua ja maankäyttöä koskevista asioista. Asukkaille on myös tiedotettava, millä tavoin asioista voi esittää kysymyksiä ja mielipiteitä valmistelijoille ja päättäjille.

## Selvityksen sisältö

Lieksan kaupungin antaman selvityksen mukaan Lieksassa oli selvitysajankohtana noin 220 oleskeluluvan saanutta turvapaikanhakijaa. Maahanmuuttotyön alkuvaiheessa vuonna 2009 Lieksaan perustettiin ns. matalan kynnyksen kohtaamispaikka maahanmuuttajille Koto-toimistoon, jonka toiminnan tarkoitus on tukea ja auttaa maahanmuuttajia kotoutumiseen liittyvissä asioissa.

Selvityksen mukaan noin 100 neliömetrin suuruisesta Koto-toimistosta osoitettiin vuoden 2009 alkupuolella noin 2 x 2 -metrin alue rukoushetkeä varten. Selvityksessä todetaan, että tarve rukousnurkkauksen perustamiseen nousi muslimien keskuudesta, mutta rukousnurkkaus toimi yleisenä hiljentymispaikkana. Rukousnurkka ei tilasyistä kuitenkaan osoittautunut toimivaksi ratkaisuksi ja se poistettiin käytöstä jo saman vuoden aikana. Käytännössä rukoushetken varattu nurkkaus toimi vain muutaman viikon tässä tarkoituksessa.

Selvityksessä todetaan, että rukousnurkkaus oli nimetty kaupungin nettisivulla virheellisesti moskeijaksi. Lisäksi rukousnurkkausta (moskeijaa) koskeva tieto oli jäänyt kaupungin sosiaalitoimen esittelysivuille, josta mainittu informaatio poistettiin vasta kesällä 2011.

## Asian arviointia

Lieksan kaupungin selvityksen mukaan rukouspaikka oli toiminnassa vain muutaman viikon vuoden 2009 aikana. Edelleen selvityksessä todetaan, että kysymyksessä oli ”kaikkien uskontojen hiljentymispaikka”. Selvityksessä ei kerrota rukouspaikasta sen koon (2 x 2 m) lisäksi muita seikkoja. Kaupungin kotisivuilla julkaistu tieto siitä, että Koto-toimistossa olisi sijainnut moskeija, oli selvityksen perusteella virheellinen ja harhaanjohtava.

Koto-toimiston toiminta on osa viranomaisten kotouttamistoimintaa. Vuonna 2009 voimassa olleen maahanmuuttajien kotouttamisesta ja turvapaikanhakijoiden vastaanotosta säädetyn lain

mukaan kotouttamisella tarkoitettiin viranomaisten järjestämiä kotoutumista edistäviä toimenpiteitä ja voimavaroja. Laissa ei tyhjentävästi säädetty sitä, millaisia toimenpiteitä kotouttaminen voi tarkoittaa. Lain esitöissä todetaan, että ”hallituksen ohjelmassa integroitumisella/kotoutumisella tarkoitetaan sitä, että maahanmuuttajat osallistuvat yhteiskunnan taloudelliseen, poliittiseen ja sosiaaliseen elämään yhteiskunnan tasavertaisina jäseninä, joita koskevat sekä yhteiskunnan jäsenen velvollisuudet ja oikeudet. Heillä on mahdollisuus ylläpitää ja kehittää omaa kulttuuriaan ja uskontoaan sopuosoinnussa Suomen lainsäädännön kanssa” (HE 66/1998).

Niin ikään voimassa olevan lain (laki kotoutumisen edistämisestä) esitöiden mukaan kotouttamistoimintaan voi kuulua monimuotoinen kaupunki- ja palvelurakenteen kehittäminen, tiedon antaminen, tilojen tarjoaminen väestöryhmien kohtaamisille, aktiivisen asennetyön tekeminen ja muunlainen yhdenvertaisuutta tukeva ja rasismien ja syrjinnän vastainen toiminta (HE 185/2010).

Euroopan komission julkaisemassa Kotouttamisen käsikirjassa todetaan, että kuten kulttuuri yleensäkin, uskonto on kotoutumisen kannalta tärkeä osa-alue. Se voi olla merkittävä perusta kansalaisuuden ja kansalaistaitojen kehittämiseksi. Uskonto voi edistää yhteiskuntaan sopeutumista, sillä se tarjoaa monia mahdollisuuksia myönteiseen vuorovaikutukseen. Osana kotouttamistoimintaa viranomaisten olisi myös tuettava uskontojen välistä vuoropuhelua. (Kotouttaminen – käsikirja päättäjille ja käytännön toimijoille, Euroopan komission julkaisuja, 2006, s. 41)

Hallintolain esitöissä todetaan, että hallintolain 6 §:stä ilmenevä tarkoitussidonnaisuuden periaate sisältää yleisen velvollisuuden käyttää toimivaltaa vain siihen tarkoitukseen, johon se on lain mukaan määritelty tai tarkoitettu käytettäväksi. Viranomaisen ei saa ryhtyä edistämään muita tarkoituseriä kuin niitä, jotka kuuluvat sen tehtäväpiiriin ja sisältyvät tapaukseen sovellettavan lain tavoitteisiin. (Hallituksen esitys hallintolaiksi ja laiksi hallintolainkäyttölain muuttamisesta, HE 2002/72)

Ottaen huomioon kotouttamistoimintaan kuuluva monimuotoinen palvelurakenteen kehittäminen kotoutumisen edistämiseksi, Koto-toimistossa sijainnut kaikkien asiakkaiden yhteinen rukouspaikka on toteuttanut kotouttamislain tavoitteita eikä siten ole ollut ristiriidassa hallintolain 6 §:n kanssa.

Lieksan kaupungin selvityksessä on siis tuotu esiin, että kyseessä oleva rukouspaikka oli tarkoitettu kaikille Koto-toimiston asiakkaille uskonnosta riippumatta. Selvityksessä kuitenkin tuodaan toisaalta esiin, että aloite rukouspaikkaan tuli alueen muslimiuskoiselta väestöltä ja että kyseisenä ajankohtana paikkakunnalla ei ollut moskeijaa. Tästä syystä arvioin asiaa myös ottaen lähtökohdaksi sen, että rukouspaikka palveli käytännössä erityisesti muslimiväestön tarpeita. Tästä lähtökohdasta asiaa voidaan arvioida myös yhdenvertaisuuden näkökulmasta.

Julkisella vallalla on perustuslain perusteella velvollisuus kohdella tasapuolisesti kaikkia uskonnollisia yhdyskuntia ja maailmankatsomuksellisia suuntauksia. Yhdenvertaisuuslaisissa puolestaan kielletään syrjintä muun muassa iän, etnisen ja kansallisen alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon tai vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden sekä seksuaalisen suuntautumisen perusteella. Kiellettyä on sekä välitön että välillinen syrjintä, häirintä ja ohje tai käsky syrjiä.

Syrjinnän kiellon lisäksi yhdenvertaisuuslaissa velvoitetaan lisäksi viranomaiset edistämään yhdenvertaisuutta kaikilla edellä mainituilla perusteilla ja muuttamaan niitä olosuhteita, jotka estävät yhdenvertaisuuden toteutumista.

Yhdenvertaisuuden tosiasiallinen toteutuminen ei aina tarkoita eri väestöryhmien samanlaista kohtelua. Lain esitöiden mukaan syrjintään syyllistymättä voidaan järjestää esimerkiksi vain maahanmuuttajille tarkoitettua kielikoulutusta tai muita vastaavia palveluita. Maahanmuuttajien integroituminen yhteiskuntaan ja näin ollen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttaminen saattavat edellyttää tällaista positiivista erityiskohtelua. (HE 44/2003, s. 45 – 46)

Niin ikään sisäasiainministeriön suosituksissa yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöksi todetaan, että ”hyvinvoinnin ja tasapainoisen kehityksen ylläpitäminen edellyttää eri väestöryhmien, mukaan lukien eri vähemmistöt, huomioon ottamista, yhdenvertaisen kohtelun ja mahdollisuuksien turvaamista. Samanlainen kohtelu ei aina takaa yhdenvertaisuuden toteutumista, sillä ihmisten lähtökohdat ja elämäntilanteet määrittelevät myös heidän tarpeitaan ja mahdollisuuksiaan.” (SM003:00/2009, Yleiset suositukset yhdenvertaisuussuunnitelman sisällöksi, s. 2)

Yhdenvertaisuuden tosiasiallinen toteutuminen ja sitä edistävien toimien sisältö voi edellä kerrottuun viitaten riippua esimerkiksi tietyn väestöryhmän tarpeista ja heidän tosiasiallisista mahdollisuuksistaan omassa elämäntilanteessaan osallistua yhteiskunnan toimintaan sen tasavertaisina jäseninä. Asian arvioiminen voi siten riippua myös paikallisista olosuhteista.

Katson, että Koto-toimiston yhteydessä sijainnut rukouspaikka erityisesti muslimiväestölle suunnattuna palveluna toteutti kotouttamistoiminnan tavoitteen lisäksi eri väestöryhmien välisen yhdenvertaisuuden tavoitetta tarjotessaan mahdollisuuden uskonnon harjoittamiseen kodin ulkopuolella myös sille ryhmälle, jolta kyseisellä paikkakunnalla tuolloin puuttui oman uskonnon harjoittamiseen tarkoitettu tila. Toiminta tuki syrjinnälle altista ja kyseisellä elämänalueella muita huonommassa asemassa ollutta väestöryhmää tavalla, joka saattoi ryhmän jäsenet tasavertaisempaan asemaan muiden kanssa.

Erityistoimenpiteitä yhdenvertaisuuden edistämiseksi - jollaisesta tässä voidaan katsoa olleen kysymys - on pidetty hyväksyttävänä, jos ne ovat olleet luonteeltaan väliaikaisia ja suhteellisuusperiaatteen mukaisia. (Euroopan syrjinnän vastainen käsikirja, s. 38, Euroopan unionin Perusoikeusvirasto ja Euroopan neuvosto, Luxemburg 2011) Rukouspaikka oli ollut käytössä vain lyhyen aikaa ja oli ollut vähäinen.

## Johtopäätös ja toimenpiteet

Katson, että Lieksan kaupungin menettely sen järjestäessään Koto-toimistoon rukousnurkkaukseksi kutsutun hiljentyminen on kuulunut sen harkintavaltaan sen toteuttaessa sille kuuluvaa lakisäateistä velvoitetta edistää erilaisin toimin maahanmuuttajien kotoutumista ja yhdenvertaisuutta. Tästä syystä katson, että menettely ei ole ollut hallintolain eikä yhdenvertaisuuslain vastainen.

Sen sijaan katson, että Lieksan kaupunki ei ole toteuttanut asianmukaisesti kuntalain mukaista tiedotusvelvollisuuttaan siltä osin, kun se on verkkosivuillaan virheellisesti kertonut, että Koto-toimiston tiloissa on sijainnut moskeija. Lisäksi rukouspaikkaa koskeva virheellinen informaatio oli kaupungin sivuilla yli kahden vuoden ajan sen jälkeen, kun rukouspaikka oli poistettu

käytöstä. Kaupungin toiminnastaan julkaiseman informaation on vastattava todellista asiointitilaa. Tämä on tärkeää myös yleisen viranomaistoimintaa kohtaan tunnetun luottamuksen takia.

Kiinnitän Lieksan kaupungin huomiota siihen, että kuntalain mukainen kunnan yleinen tiedotusvelvollisuus edellyttää, että kunnan toiminnastaan antama tiedotus on luotettavaa ja vastaa todellista asiointitilaa. Muihin toimenpiteisiin en katso kantelun antavan aihetta.

Apulaisoikeuskansleri

Mikko Puumalainen

Vanhempi oikeuskanslerinsihteeri

Minna Ruuskanen