

Oikaisuvaatimus kaupunginhallituksen päätökseen 2.9.2024 § 274, Savonlinnan kaupungin liputuskäytännöt

KH 21.10.2024 § 333
1034/00.01.03.03/2022

Valmistelija

kaupunginlakimies Roosa Aaltonen
roosa.aaltonen@savonlinna.fi, p. 050 401 7788

Selostus

Kaupunginhallitus on 2.9.2024 pitämässään kokouksessa päättänyt asiasta § 274 Savonlinnan kaupungin liputuskäytännöt (Liite A: Päätös).

Päätöksellään kaupunginhallitus hyväksyi toimintamallin liputusten järjestämisestä sekä että Pride tapahtuman liputus toteutetaan vuosittain järjestäjien ilmoittamaan ajankohtaan kaupungintalon virallisessa lipputangossa, vuodesta 2024 alkaen.

Kaupunginhallituksen päätös on 3.9.2024 julkaistu kuntalain 140 §:n mukaisesti yleisessä tietoverkossa. Päätös on katsottava tulleen kunnan jäsenen tietoon viimeistään 10.9.2024. Kunnan jäsenen 14 päivän oikaisuvaatimusaika siten päättyy 24.9.2024 (määräaika). Kuntalain 134 §:n 1 momentin mukaan kunnanhallituksen, lautakunnan ja valiokunnan, niiden jaoston sekä niiden alaisen viranomaisen päätökseen tyytymätön saa hakea siihen oikaisua ja oikaisuvaatimus tehdään pykälän 2 momentin mukaan toimitielimen ja sen jaoston sekä sen alaisen viranomaisen päätöksestä asianomaiselle toimitielimelle. Hallintolain 49 g §:n mukaan otettuaan oikaisuvaatimuksen tutkittavakseen viranomainen voi muuttaa hallintopäätöstä, kumota päätöksen tai hylätä oikaisuvaatimuksen. Oikaisuvaatimuksen käsittelevä viranomainen käsittelee nimenomaan oikaisuvaatimuksen, eikä koko sitä asiaa, jota oikaisuvaatimus koskee (HaVM 18/1994 vp.).

Määräaikaan mennessä on tullut seuraava oikaisuvaatimus:

Kunnan jäsenen [REDACTED] 8.9.2024 lähettämässä ja kaupungin 9.9.2024 vastaanottamassa [REDACTED] oikaisuvaatimuksessa vaaditaan kaupunginhallituksen päätöksen kumoamista ja täytäntöönpanon kieltämistä ennen kuin päätös on saanut lainvoiman. (Liite B: Oikaisuvaatimus)

Oikaisuvaatimus on tehty määräajassa ja oikealle toimitielimelle ja oikaisuvaatimuksen tehneillä on kunnan jäsenenä ollut oikeus tehdä oikaisuvaatimus. Oikaisuvaatimuksen prosessinedellytykset siten täytyvät ja oikaisuvaatimus voidaan käsitellä.

Oikaisuvaatimuksen perusteet ovat seuraavat:

- a) *Kaupunginhallituksen päätös on ristiriidassa yhdenvertaisuuslain kanssa. Päätöksen mukaan lipun voi nostaa kaupungintalon lipputankoon vain yhden järjestön tapahtumissa. Muut järjestöt eivät saa liputtaa kaupungintalon virallisessa lipputangossa, vaan pelkästään Torisillalla olevassa lipputangossa. Yhdenvertaisuus tarkoittaa johdonmukaisuutta eli samanlaisessa tilanteessa kunnan jäseniä ja hallinnon asiakkaita tulee kohdella samalla tavalla. Myös liputuksessa on otettava huomioon tasapuolisen kohtelun vaatimukset kaikkia järjestöjä kohtaan.*

- b) *Kaupunginhallituksen päätöksessä yhden ryhmän erityiskohtelua ei perustella millään tavalla. Silloin, kun jollekin ryhmälle annetaan erityiskohtelua, erityiskohtelulla on oltava perusteltu, painava syy. Päätöksessä ei ole esitetty mitään perusteltua syytä erityiskohteluun.*

Oikaisuvaatimuksen arviointia

Yhdenvertaisuuslain (1325/2014) tarkoituksena on edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa. Yhdenvertaisuuslaki asettaa kunnille laajan velvollisuuden edistää yhdenvertaisuutta ja tasa-arvoa. Tämä tarkoittaa käytännössä, että viranomaisen on arvioitava, miten sen toiminta vaikuttaa eri väestöryhmiin ja miten yhdenvertaisuus muutoin toteutuu sen toiminnassa, ja ryhdyttävä tarvittaviin toimenpiteisiin yhdenvertaisuuden toteutumisen edistämiseksi. Edistämistoimenpiteiden on oltava viranomaisen toimintaympäristö, voimavarat ja muut olosuhteet huomioon ottaen tehokkaita, tarkoituksenmukaisia ja oikeasuhtaisia.

Yhdenvertaisuuden edistämisellä viitataan yhdenvertaisuuden toteutumiseen käytännössä ja siten toimenpiteisiin, joilla pyritään ihmisten yhdenvertaisen kohtelun toteuttamiseen ja muihin verrattuna heikommassa asemassa olevien aseman parantamiseen tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi (HE 19/2014 vp, s. 54). Siten toisin kuin oikaisuvaatimuksessa väitetään, yhdenvertaisuudella ei tarkoiteta kaikkien samanlaista kohtelua samanlaisissa tilanteissa, vaan erityisesti muiden heikommassa asemassa olevien aseman parantamista tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseksi ja syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäisemiseksi tai lievittämiseksi. Siten syrjinnän vaarassa olevia ihmisryhmiä voidaan tukea erityistoimenpiteillä, eikä se tarkoita, että kyseiset toimenpiteet olisivat yhdenvertaisuuslain vastaisia – päinvastoin, ne toteuttavat lain tarkoitusta.

Tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutuminen edellyttää syrjinnälle erityisen alttiiden ryhmien tarpeiden huomioon ottamista. Kaikkien ihmisten samanlainen kohtelu ei aina riitä tosiasiallisen yhdenvertaisuuden saavuttamiseen. Tällöin kyseeseen voi tulla positiivinen erityiskohtelu, joka on yksi keino edistää tosiasiallisen yhdenvertaisuuden toteutumista sekä lievittää ja ehkäistä rakenteissa olevan syrjinnän aiheuttamia haittoja. Positiivisesta erityiskohtelusta säädetään yhdenvertaisuuslain 9 §:ssä. Sen mukaan sellainen oikeasuhtainen erilainen kohtelu, jonka tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen, ei ole syrjintää. Positiivisen erityiskohtelun on oltava tavoitteisiin nähden oikeasuhtaista. Hyväksyttäväkään tarkoitus ei siten oikeuta tavoitteisiin nähden suhteettoman pitkälle meneviä erityistoimenpiteitä. Toimenpiteiden oikeasuhtaisuutta on aina arvioitava tapaus- ja tilannekohtaisesti. Perustuslakivaliokunta on esimerkiksi pitänyt ongelmattomana kunnan velvollisuutta järjestää 80 vuotta täyttäneille sosiaalipalvelujen tarpeen arviointi nopeutetussa menettelyssä, koska sääntelylle oli valiokunnan mielestä perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet ja kun kysymys oli sinänsä vähäisen eron tekemisestä palvelujen tarvearviointiin pääsyn ajankohdasta (PeVL 34/2005 vp, s. 3). Lisäksi positiivisten erityistoimien tulee olla väliaikaisia, ja positiivinen erityiskohtelu on mitoitettava tarkoin kestoaltaan ja laajuudeltaan.

Kaupunginhallitus on 2.9.2024 päätöksessään § 274 päättänyt liputtaa Pride-lipulla kaupungintalon lipputangossa. Yhdenvertaisuuslain noudattamista valvoo muun muassa yhdenvertaisuusvaltuutettu (18 §). Yhdenvertaisuusvaltuutetun mukaan Pride-liputus on näkyvä symbolinen

tapa osoittaa tukea vähemmistöille ja siten edistää yhdenvertaisuutta (Yhdenvertaisuusvaltuutettu: seksuaali- ja sukupuolivähemmistöihin sekä Pride-tapahtumiin kohdistuvaan häirintään ja vihaan on puututtava viipymättä, tiedote 6.9.2022). Pride-lipulla liputtaminen kaupungintalon lipputangossa on yhdenvertaisuuslain mukainen positiivisen erityiskohtelun muoto, johon on hyväksyttävät perusteet, se on kestoaltaan ja laajuudeltaan rajoitettua. Oikaisuvaatimuksen kohteena olevassa kaupunginhallituksen päätöksessä on kyse kunnan itsehallintoon ja toiminnan järjestämiseen kuuluvasta päätöksestä, joka ei oikeudellisesti sitovalla tavalla vaikuta kunnan hallinnon ulkopuolisten oikeuksiin tai velvollisuuksiin ja vaikutukseltaan kyse on symbolisesta eleestä ja tuen osoittamisesta. Se, että päätöksen mukaisesti muut järjestöt saavat luvan liputtaa omatoimisesti torisillalla olevassa lipputangossa tekee ainoastaan vähäisen eron eri järjestöjen välille ja liputuskäytäntö voidaan arvioida oikeasuhtaiseksi sen vaikutukseen nähden. Jonkun muun järjestön halutessa liputtaa vastaavalla tavalla kaupungintalon lipputangossa, tulee kaupunginhallituksen tapaus- ja tilannekohtaisesti ratkaista, onko yhdenvertaisuuslain edellyttämät perusteet positiiviselle erityiskohtelulle kyseisen järjestön osalta olemassa.

Kaupunginlakimiehen parhaan käsityksen mukaan kaupunginhallituksen päätös Pride-lipulla liputtamisesta kaupungintalon lipputangossa ei merkitse yhdenvertaisuuslain tarkoittamaa muiden järjestöjen syrjintää eikä päätös ole ristiriidassa yhdenvertaisuuslain kanssa. Tätä tukee myös kunnan itsehallintoonsa perustuva laaja oikeus päättää vapaaehtoisista liputuksista ja siten kunnat voivat itse päättää minkä puolesta liputtavat ja missä lipputangossa liputus toteutetaan.

Oikaisuvaatimuksen toisen perusteen mukaan kaupunginhallituksen 2.9.2024 § 274 päätös ei ole riittävällä tavalla perusteltu, sillä päätöksen tarkoittamalle erityiskohtelulle ei ole esitetty perusteltua, painavaa syytä. Yhdenvertaisuuslaki ei sinänsä edellytä positiiviselle erityiskohtelulle perusteltua painavaa syytä. Sen sijaan laki asettaa rajoituksia sille, että positiivinen erityiskohtelun tarkoituksena on oltava laissa mainittu tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen taikka syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen ja että erityiskohtelun on oltava oikeasuhteista.

On totta että kaupunginhallituksen päätöksessä ei ole esitetty perustetta pride-lipulla liputtamiseen kaupungintalon lipputangossa, vaikkakin asiasta käytiin laajasti keskustelua kaupunginhallituksen kokouksessa. Päätöksessä ei myöskään yhdenvertaisuuslain edellyttämällä tavalla arvioitu toimenpiteen tarkoitusta ja oikeasuhteisuutta. Asiassa tulee ottaa huomioon myös hallintolain 45 §, joka edellyttää päätöksen perustelemista ja päätökseen vaikuttaneiden seikkojen ja selvitysten ilmoittamista.

Edellä esitetyillä perusteilla kaupunginhallitus päättää muuttaa kaupunginhallituksen 2.9.2024 päätöstä § 274 siten, että yllä mainitut seikat päätöksen perustelemisesta ja positiivisen erityiskohtelun tarkoituksen ja oikeasuhteisuuden arvioinnista tulevat huomioiduksi.

Täytäntöönpanon kieltämistä koskeva vaatimus

Oikaisuvaatimuksessa on vaadittu päätöksen kumoamisen lisäksi täytäntöönpanon kieltämistä ennen kuin päätös on saanut lainvoiman.

Päätöksen täytäntöönpanon kieltämisestä tekee oikaisuvaatimuksen käsittelevä toimielin ja kieltö voidaan antaa vain oikaisuvaatimuksen käsittelyn yhteydessä.

Päätöksen muuttamisen johdosta täytäntöönpanon kieltämiselle ei ole tarvetta.

| | |
|---------------|--|
| Toimivalta | Kuntalaki 134.2 § |
| Esittelijä | Hallintojohtaja-kaupunginlakimies Hämäläinen Markus kaupunginjohtajan 1. sijaisena |
| Päätösehdotus | <p>Kaupunginhallitus hyväksyy oikaisuvaatimuksen ja päättää ottaa käyttöön liputuksen järjestämiseksi yhdenvertaisen toimintamallin omatoimiseen liputukseen. Mallin mukaan järjestöillä on mahdollisuus hakea erikseen nostolupaa kaupungin osoittamaan lipputankoon edellyttäen, että järjestön toiminta on hyvän tavan mukaista ja hakemuksessa kuvattu hakijan oma lippu on hyvän tavan mukainen. Nostolupa perustuvia liputuksia voi olla kerrallaan yksi.</p> <p>Nostoluvasta päättää hallintopäällikkö. Nostolupa myönnetään Torisillalla olevaan lipputankoon. Nostoluvassa määrätään ajankohta ja hakijalle osoitettu velvoite poistaa lippu nostoluvan tarkoittaman liputtamisen jälkeen. Kysymyksessä on hakijan omatoiminen liputus, eikä kaupunki osallistu liputuksen suorittamiseen eikä kustannuksiin.</p> |
| Käsittely | <p>Eija Stenberg teki Pekka Kilpeläisen, Anja Backmanin, Esa Valkosen, Sanna Metsälän ja Panu Peitsaron kannattaman muutosehdotuksen: <i>"Kaupunginhallitus ei hyväksy oikaisuvaatimusta ja pitää voimassa KH 02.09.2024 § 274 tehdyn päätöksen Pride tapahtuman liputuksesta. Kaupunginhallituksen päätös 02.09.2024 § 274 ei ole ristiriidassa yhdenvertaisuuslain kanssa, sillä Pride tapahtuman liputus on lain mukaista positiivista erityiskohtelua, jolle on kokouksessa käydyssä keskustelussa esitetty perustelut, mm. Pride on kansallinen monissa kunnissa vuosittain järjestettävä tapahtuma tasa-arvoisen kohtelun edistämiseen liittyen, lippu kuvaa väreillään ihmisoikeuksia, yhdenvertaisuutta, turvallisuutta, luottamuksellisuutta ja esteettömyyttä. Liputuksen tarkoituksena on tosiasiallisen yhdenvertaisuuden edistäminen ja syrjinnästä johtuvien haittojen ehkäiseminen tai poistaminen ja että erityiskohtelu tässä tapauksessa on arvioitu oikeasuhteiseksi. Lisäksi tehty päätös ei ole muita kohtaan syrjivä sillä, kaupunginhallitus voi päätöksellään myöntää myös muille järjestöille luvan liputtaa kaupungintalon lipputangossa, jos siihen on yhdenvertaisuuslain edellyttämät perusteet. Liputuksen tulee toteutua liputusohjeitten mukaisesti."</i></p> <p>Koska oli tehty esittelijän ehdotuksesta poikkeava kannatettu muutosesitys, oli asiasta äänestettävä.</p> <p>Suoritetussa äänestyksessä esittelijän ehdotuksen puolesta annettiin 5 jaa-ääntä (Kokko Lea, Kukkonen Juha, Tiainen Jarmo, Suomalainen Tuukka, Laamanen Kirsti) ja Eija Stenbergin ehdotuksen puolesta 6 ei-ääntä (Stenberg Eija, Kilpeläinen Pekka, Metsälä Sanna, Backman Anja, Peitsaro Panu, Valkonen Esa).</p> |
| Päätös | Puheenjohtaja totesi kaupunginhallituksen hyväksyneen Eija Stenbergin muutosehdotuksen. |
| Tiedoksi | Oikaisuvaatimuksen tekijä |
| | Lea kokko, Tuukka Suomalainen ja Jarmo Tiainen jättivät eriävän mielipiteensä pöytäkirjaan merkittäväksi. Lisäksi Juha Kukkonen jätti seuraavan kirjallisen eriävän mielipiteensä pöytäkirjana kirjattavaksi: |

*"Eriävä mielipide Savonlinnan kaupunginhallitus 21.10.2024,
Oikaisuvaatimus kaupunginhallituksen päätökseen 2.9.2024 § 274,
Savonlinnan kaupungin liputuskäytännöt*

Ilmoitin päätöksen jälkeen, että jätän päätökseen kirjallisen eriävän mielipiteen. Kaupunginhallituksen puheenjohtaja sanoi, että se käy, mutta eriävän mielipiteen on oltava "asiallinen".

Yritän laatia asiallisen eriävän mielipiteen, mutta samalla mietin, onko se mahdollista, kun kokouksessa puhuttiin epäasiallisesti ilman moitteen sanaa puheenjohtajalta. Miksi pitää erikseen vaatia eriävältä mielipiteeltä asiallisuutta, jos mielestäni epäasiallinen puhe kokouksessa ei saanut puheenjohtajalta moitteen sanaa? Miten kirjoittaa asiallinen eriävä mielipide päätöksestä, jonka yhteydessä oli epäasiallista kielenkäyttöä? Yritän kuitenkin.

Näyttää siltä, että erioikeuden saanut liike ei hyväksy kaupungilta neutraalia, kaikkia yhteiskunnallisia toimijoita yhdenvertaisesti kohtelevaa päätöstä, jossa ei mainita erikseen erioikeuden saanutta toimijaa.

Kaupunginhallituksen päätös oikaisuvaatimukseen on kenties alkuperäistä päätöstäkin räikeämmin eriarvoistava. Erioikeuden liputukseen saaneen toimijan ei tarvitse edes hakea lupaa liputukseen, vaan siltä riittää ilmoitus kaupungille, milloin kaupunki nostaa liikkeen lipun kaupungintalon lipputankoon. Muiden kaupungissa toimivien järjestöjen on haettava kaupungilta lupaa liputukseen, ja jos ne saavat luvan, he eivät saa päätöksen mukaan lupaa kaupungintalon lipputankoon vaan torisillan lipputankoon.

Eräs kokouksessa muutosesitystä puolustanut sanoi, että kaupunginhallituksen esittelijän pohjaesitys on "p..." (en voi kirjoittaa epäasiallista sanaa kokonaan, jottei eriävää mielipidettäni voitaisi väittää epäasialliseksi). Käytän mainitusta sanasta asiallisempaa ilmaisua, "erittäin huono". Puhuja ei kuitenkaan sanallakaan perustellut, miksi pohjaesitys olisi ollut erittäin huono. Järjestöllä tai liikkeellä, joka sai päätöksessä jälleen erioikeuden lipunnostoon, on niin sanotut turvallisemman tilan periaatteet. Niissä mainitaan muun muassa seuraavaa: "Kaikki ovat vastuussa yhteisen ilmapiirin luomisesta, joten tehdään siitä mukava ja turvallinen!" ja "Arvosta muita yhdenvertaisina ja sellaisina kuin he ovat." Ainakin minulle tuli puheenvuoron jälkeen kaupunginhallituksen kokouksessa tunne, että tila ei ollut enää turvallinen edes erioikeuden saaneen liikkeen periaatteiden mukaan. Inhottava puhe aiheuttaa pahanolon tunteen.

Suomessa on erittäin suuri määrä erilaisia rekisteröityjä ja rekisteröimättömiä yhdistyksiä ja yhden asian liikkeitä ja toimintaryhmiä. Vain muutamia mainitakseni niitä ovat esimerkiksi ihmisoikeusjärjestöt, pakolaisyhdistykset, terveysjärjestöt kuten munuais- ja maksayhdistykset, elinsiirtoyhdistykset, sydänyhdistykset, hengitys- ja astmayhdistykset, sekä monet muut vertaistukea antavat yhdistykset. Myös sotiemme veteraaneilla ja sotainvalideilla on lukuisia yhdistyksiä kuten myös maanpuolustus- ja reserviläisyhdistyksiä. Kaupunginhallituksen esittelijän pohjaesitys koski siis kaikkia tällaisia ja muita yhdistyksiä ja toimintaryhmiä yhdenvertaisesti. Miten siis voi perustella, että pohjaesitys olisi ollut erittäin huono?

Mainitut yhteisöt toimivat monilla aloilla ja alueilla. Savonlinnan kaupunginhallitus kuitenkin antoi äänestyksen jälkeen toistamiseen erioikeuden vain yhdelle toimintaryhmälle (kaupunginhallitukselle ei ole kerrottu ennen tai edes jälkeen päätöksen, onko erioikeuden saanut taho

yhdistys, rekisteröity yhdistys, toimintaryhmä tms.). Mutta kaikilta muilta yhdistyksiltä tai toimintaryhmiltä evättiin vastaava liputusoikeus.

Analysoin esittelijän pohjaesitystä ja oikaisuvaatimuksen kohteena ollutta päätöstä ja muutosesitystä keskenään. Muutosesitystä puolustanut sanoi siis esittelijän pohjaesityksestä, että se on erittäin huono. Vaikka hän olisi varmasti koulutuksensa ja elämäkokemuksensa perusteella pystynyt perustelemaan pohjaesityksen täysin lyttävään arvionsa, hän ei sitä tehnyt. Kysyn tässä eriävässä mielipiteessäni, mitä erittäin huonoa on esityksessä (siis pohjaesityksessä), jossa kaikille lipunnostoon lupaa hakeville asetetaan täysin yhteneväiset ehdot? Entä miten pohjaesityksen täysin lyttänyt puolustaa muutosesitystä, jossa vain yhdeltä järjestöltä tai liikkeeltä ei vaadita edes lupaa lipunnostoon, vaan riittää, että liike ilmoittaa kaupungille, milloin kaupunki voisi nostaa salkoon heidän lippunsa?

Millä tavalla voidaan perustella niin sanottua positiivista syrjintää tai positiivista erityiskohtelua siten, että yhdelle taholle annetaan liputusoikeus kaupungin paraatipaikalle ilman hakemusta, kun muille annetaan liputusoikeus vain lupaa hakemalla ja eri liputuspaikkaan ja niiden hakemuksen käsittelyssä tarkistetaan, että hakijoiden toiminta on hyvien tapojen mukaista ja hakemuksessa kuvattu hakijan oma lippu on hyvän tavan mukainen. Erityiskohtelun saaneelta toimintaryhmältä ei vaadittu mitään sellaista, mitä vaaditaan muilta.

Kun päätöksessä on lain mukaan oltava perustelu, ei perustelua voida keksiä päätökselle vasta kun asiasta on tehty oikaisuvaatimus.”

Juha Kukkonen

Kaupunginhallituksen jäsen, Savonlinna”