

Joensuun kaupungin eettiset ohjeet

Hyväksytty kaupunginhallituksessa 25.9.2023 § 357

1. Johdanto

Etiikka selvittää ihmisten tekojen, pyrkimysten ja arvostusten hyväksyttävyyttä tai tuomittavuutta. Pohjimmiltaan etiikassa on kysymys moraalista eli valinnoista oikean ja väärän, hyvän ja pahan, oikeuksien ja velvollisuuksien suhteen. Etiikka määrittelee sen, miten toimia oikein.

Kaupungin eettisten ohjeiden tarkoituksena on edistää eettistä käyttäytymistä ja ehkäistä epäeettistä toimintaa, eli haetaan selvennystä sallitun ja kielletyn rajaan. Ohje pohjautuu voimassa olevaan lainsäädäntöön, Kuntaliiton laatimiin ohjeistuksiin eettisestä ja korruption vastaisesta toiminnasta sekä oikeusministeriön julkaisuun "Korruptio kunnallishallinnossa".

Kunnallishallinnon päätöksenteon rajat on asetettu lainsäädännössä. Perustuslaissa on säädetty oikeudesta hyvään hallintoon. Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluvat mm. hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisen päätösharkintaa. Hyvän hallinnon perusteet on otettava huomioon kaikessa julkisen hallinnon toiminnassa, ei vain hallintoasian käsittelyssä ja päätöksenteossa. Tämä puolestaan toteuttaa kunnallishallinnon arvoperustaa, jonka mukaan kunta edistää asukkaidensa hyvinvointia ja alueensa elinvoimaa sekä järjestää asukkailleen palvelut taloudellisesti, sosiaalisesti ja ympäristöllisesti kestäväällä tavalla (Kuntal. 1.2 §)

Lainsäädäntö asettaa päätöksenteolle reunaehdot. Eettisesti kestävä kunnallinen päätöksenteko on sekä lainmukaista että yhdessä sovittuja arvoja toteuttavaa. Se kannustaa toimimaan entistä paremmin, avoimemmin, ja kestävämmiin. Päätöksenteossa ja julkisessa toiminnassa tulee kiinnittää huomiota siihen, miten asiat tehdään ja miltä toiminta näyttää ulkopuolisen silmin.

Tämä ohjeistus koskee kaikkea Joensuun kaupungin toimintaa ja toimijoita niin viranhaltijoita, työntekijöitä kuin luottamushenkilöitä. Kaupunki edellyttää koko kaupunkikonsernin toimivan annetun ohjeistuksen mukaisesti.

2. Joensuun kaupungin arvot ja eettiset toimintaperiaatteet

Joensuun strategian mukaan Joensuussa toimimme yhdessä, yhdenvertaisesti, rohkeasti ja kestävästi. Arvot kuvastavat sitä mitä pidämme arvokkaana ja tavoittelemisen arvoisena. Arvot ovat perusteena päätöksille ja ovat pohjana strategisille valinnoille.

Joensuun kaupungin arvot

Joensuussa kuuntelemme toisiamme. Rakennamme kaupunkiamme ja palvelujamme niin, että ne palvelevat joensuulaisia mahdollisimman hyvin. Meitä on helppo lähestyä ja teemme asiat yhteistyössä. Päätöksentekomme on avointa ja läpinäkyvää.

Ihmiset tekevät Joensuun. On monta tapaa olla joensuulainen. Kunnioitamme toisiamme ja annamme jokaisen elää oman näköistään elämää. Kohtelemme kaikkia ihmisiä oikeuden mukaisesti. Toivotamme kaikki ihmiset tervetulleeksi.

Yhdessä tekemällä uskallamme kokeilla ja luoda uutta. Kaikkea toimintaamme leimaa jatkuvan kehittämisen periaate ja näytämme suuntaa meille tärkeissä asioissa.

Varmistamme kaupunkilaisten hyvinvoinnin ja kaupunkimme tulevaisuuden toimimalla taloudellisesti, sosiaalisesti ja ekologisesti kestävästi. Joensuu on turvallinen paikka asua. Elämme upean luonnon ympäröimänä ja vaalimme sen säilymistä myös tuleville sukupolville.

Joensuun kaupungin arvojen mukaisesti huomioimme kaikessa toiminnassa eettiset periaatteet:

- Työskentelemme asukkaita varten
- Toimimme avoimesti ja läpinäkyvästi
- Edistämme toiminnassa oikeudenmukaisuutta ja yhdenvertaisuutta
- Käyttäydymme kunnioittavasti toisiamme kohtaan
- Noudatamme hyvän hallinnon ja johtamisen periaatteita

Edistämme kaupungin asukkaiden ja palvelujen käyttäjien hyvinvointia ja kaupungin elinvoimaisuutta, emme käytä väärin vaikutusvaltaamme oman tai jonkun muun tahon edun tavoittelemiseksi. Emme anna ulkopuolisen vaikuttaa epäasiallisesti tekemiimme päätöksiin.

Noudatamme toiminnassa henkilöstö- ja työllisyysjaoston hyväksymiä Joensuun kaupungin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmaa sekä hyvän työikäytymisen sääntöjä. Toimimme Joensuun kaupungille luotujen turvallisemman tilan pelisääntöjen mukaisesti.

3. Eettiset riskitekijät

3.1. Korruptio

Korruptio on vaikutusvallan väärinkäyttöä edun tavoittelemiseksi. Väärinkäyttö voi olla lainvastaista tai muuten epäeettistä toimintaa. Korruptio hidastaa taloudellista kehitystä ja lisää eriarvoisuutta. Se vähentää luottamusta demokratiaan ja päätöksentekoon ja johtaa resurssien tehottomaan käyttöön.

Korruption tavallisia ilmenemismuotoja ovat eturistiriidat, suosiminen, epäeettisten päätösten valmistelu salassa tai sisäpiirin kesken sekä lahjusten antaminen ja vastaanottaminen.

Kunnissa riskialueita korruptiolle ovat mm. julkiset hankinnat, toiminta markkinoilla, maankäytön suunnittelu ja rakennusala, poliittinen päätöksenteko ja virkanimitykset sekä vaali- ja puoluerahoitus (Korruptio ja eettisyys kunnassa, Kuntaliitto 2018 ja Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa, Oikeusministeriö 2022).

3.2. Korruptiontorjuntaan liittyvä sääntely

Suomessa ei ole erillistä lainsäädäntöä, joka sääntelisi korruption torjuntaa tai vaikutusvallan väärinkäyttöä täsmällisesti määriteltynä korruptiorikoksena.

Kuntien korruptiota koskeva lainsäädäntö voidaan jakaa kahteen näkökulmaan: lait, joita noudattamalla toimivaltaa käytetään hallinnon oikeusperiaatteiden mukaisesti hyväksyttäviin tarkoituksiin ja lait, joiden perusteella analysoidaan ja selvitetään epäiltyjä rikkomuksia.

Hallintolain säännöstö ja hallinnon oikeusperiaatteet muodostavat keskeisen oikeudellisen perustan korruption torjunnalle. Hallintolain 6 §:ssä esitetyt hallinnon oikeusperiaatteet velvoittavat viranomaisia kohtelemaan hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käyttämään toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin.

3.3. Eturistiriidat ja kilpaileva toiminta

Eturistiriidalla tarkoitetaan tilannetta, jossa henkilöllä tai organisaatiolla on useita erilaisia intressejä (taloudellisia tai muita), joilla voi olla vaikutuksia motivaatioon tai päätöksentekokykyyn.

Hallintolaissa on säädetty viranhaltijan tai muun luottamushenkilön esteellisyydestä. Valtuutetun esteellisyydestä säädetään kuntalaissa. Henkilö ei saa osallistua sellaisen asian käsittelyyn, mikä on omiaan vaarantamaan hänen puolueettomuuttaan. Henkilön tulee itse ilmoittaa omasta esteellisyydestään.

Viranhaltija tai työntekijä ei saa vastaanottaa sellaista sivutointa, jonka vuoksi hän tulisi esteelliseksi tehtävässään. Sivutoimi ei saa vaarantaa puolueettomuutta eikä tehtävien asianmukaista hoitamista. Sivutoimi edellyttää aina erillisen luvan, jos sivutoimea hoidetaan viranhaltijan varsinaisella työajalla. Viranhaltija on velvollinen tekemään sivutoimi-ilmoituksen silloin, kun sivutointa ei harjoiteta varsinaisella työajalla. Työsuhteisten osalta sivutoimiluvan antamisessa ja sivutoimi-ilmoituksen hyväksymisen harkinnassa mukaillaan samoja perusteita kuin virkasuhteisten osalta. Joensuun kaupungin sivutoimilupa ja -ilmoitusprosessia on tarkennettu. Ajantasainen ohjeistus on luettavissa intrassa.

Keskeiset luottamushenkilöt ja viranhaltijat ovat velvoitettuja tekemään kuntalain 84 §:n mukaisen sidonnaisuusilmoituksen. Sidonnaisuusilmoitus on tehtävä

johtotehtävistä ja luottamustoimista elinkeinotoimintaa harjoittavissa yrityksissä ja muissa yhteisöissä, merkittävästä varallisuudesta sekä muista sidonnaisuuksista, joilla voi olla merkitystä luottamus- ja virkatehtävien hoitamisessa.

3.4. Vieraanvaraisuus

Vieraanvaraisuuksien osoittamisessa noudatetaan vieraanvaraisuutta ja edustuskäytäntöjä koskevaa ohjeistusta.

Vieraanvaraisuuden hoidon tarkoituksena on edistää myönteistä Joensuu – kuvaa, kaupungin strategian toteutumista, kaupungin markkinointia ja kansallista sekä kansainvälistä tunnettavuutta. Edustustilaisuuksien järjestämisestä vastaa hallintopalvelut.

3.5. Lahjojen ja etujen vastaanottaminen

Emme vaadi, ota vastaan tai hyväksy lahjaa tai muuta etua, jolla vaikutetaan, pyritään vaikuttamaan tai joka on omiaan vaikuttamaan toimintaamme.

Arvioitaessa voiko etuuden vastaanottaminen ja hyväksyminen vaikuttaa kaupungin toiminnan tasapuolisuuteen on otettava huomioon työntekijän /viranhaltijan /luottamushenkilön asema ja tehtävät sekä mahdollisuudet vaikuttaa etuuden tarjoajan asioiden käsittelyyn. Lisäksi tulee kiinnittää huomiota etuuden laatuun, arvoon ja toistuvuuteen. Merkitystä on myös sillä, tarjotaanko etu suuremmalle joukolla vai yksittäiselle henkilölle. Henkilöstö ei saa ottaa itselleen kaupungilta sellaista etuutta, joka ei ole yhdenvertainen kaupungin koko henkilöstön näkökulmasta tai jolle ei löydy perustetta aseman tai tehtävän kautta. Etuudeksi voidaan katsoa myös kaupungin palveluiden tai tilojen käyttö veloituksesta.

Hyväksyttävän lahjan laatua tai arvoa ei ole erikseen määritelty. Arvio edellyttää aina tapauskohtaista harkintaa sen hetkiset olosuhteen huomioiden. Jos lahjan vastaanottaminen on ulkopuolisen silmin omiaan heikentämään luottamusta kaupungin toimintaan tai etu vaikuttaa tai sillä pyritään vaikuttamaan kaupungin henkilöstään tai luottamushenkilöihin, on kyseessä kielletty lahja. Lahjaksi voidaan katsoa myös ulkopuoliselta taholta saatu henkilökohtainen korvaus (esim. lahjakortti), kun kyseessä on virka-/työtehtävään työaikana liittyvä ulkopuoliselle tuotettu palvelu.

Lahjan vastaanottaminen voi olla hyväksyttävää, jos lahja on arvoltaan vähäinen tai liittyy merkkipäivään ja on merkkipäivälahjana tavanomainen. Yksityisiltä henkilöiltä, yrityksiltä tai järjestöiltä ei tule ottaa vastaan muita kuin vähäarvoisia mainos- tai muita lahjoja.

Luottamusta heikentävänä menettelynä voidaan pitää esimerkiksi huomattavan arvokkaan lahjan antamista vastineeksi suoritetusta toimesta. Siinäkin tapauksessa, ettei antamiseen sisältyisi minkäänlaista pyrkimystä vaikuttaa vastaanottajan myöhempiin toimiin, tällainen menettely on omiaan herättämään epäilyksiä toiminnan tasapuolisuutta kohtaan.

Kaupungin henkilöstöön kuuluvalla ja luottamushenkilöllä on aina oikeus ja mahdollisuus kieltäytyä hänelle osoitetusta lahjasta ja muusta etuudesta. Lisäksi on hyvä pohtia, onko lahjalla jotakin motiivia. Liittyykö lahjan vastaanottamiseen jatkossa mahdollisuus painostukseen tai kiristykseen? Onko lahjan tarjoajalla jonkinlainen suhde kaupunkiin? Onko tarjoajan omaa organisaatiota koskeva asia vireillä jossakin kaupungin toimielimessä?

3.6. Ulkopuolisille toimijoille annettavat lahjat ja henkilöstön muistamiset

Ulkopuolisille toimijoille mm. vierailujen yhteydessä annettavat lahjat tulee työyksiköiden tilata viestintä- ja tapahtumapalveluista. Ohjeet löytävät intrasta. Lahjoja ei saa hankkia muualta.

Henkilöstön muistamisessa tulee noudattaa henkilöstö- ja työllisyysjaoston hyväksymää ohjetta henkilöstön muistamisesta. Ohjeet ovat luettavissa intrassa. Muistamiset, joita ei ole mainittu ohjeessa eivät ole sallittuja kaupungin varoista.

3.7. Tilaisuudet ja matkat

Viranhaltijoiden, luottamushenkilöiden ja työntekijöiden matkat kustantaa pääsääntöisesti kaupunki itse. Matkakustannuksia ovat esimerkiksi lentomatkat, oman auton käyttökustannukset sekä joukkoliikenteen käytöstä aiheutuneet maksut.

Yritysten tarjoamiin matkoihin (tutustumis- tai muu matka) on suhtauduttava pidättyväisesti. Jos tällainen tarjous tulee vastaan, tulee arvioinnissa ja harkinnassa huomioida seuraavat asiat:

- ulkopuolisten tahojen rooli suhteessa kaupungin toimintaan
- miksi kunnallishallinnon ulkopuolinen taho kustantaa matkoja ja muita etuja
- minkä arvioisia matkat ovat
- voivatko ne vaikuttaa tasapuolisuuteen tehtävien hoidossa
- liittykö matkaan kestitystä tai muuta oheistarjontaa
- joutuuko henkilö tai luottamushenkilö kiitollisuudenvelkaan
- mitä etuuden antaja odottaa etuuden saajalta
- onko kyseessä kilpailuasema, jossa suositaan yhtä kilpailijaa

On myös muistettava, ettei ulkopuolisen kustantaman matkan tekeminen vapaa-aikana yksityishenkilönä muuta matkan hyväksyttävyyttä.

3.8. Hankinnat

Hankinnoissa noudatetaan voimassa olevia hankintaohjeita.

Hankintalainsäädäntö ja kaupungin hankintaohjeet määrittävät raamit hankinnoille. Tästäkin huolimatta hankintoihin liittyy eettisiä riskejä. mm. esteellisyystilanteiden sivuuttaminen, päätöksenteon tavoite saada etua itselle tai lähipiirille, kilpailuttamatta jättäminen tai tietyn tarjoajan suosiminen ilman perusteita.

3.9. Esihenkilöys ja johtajuus

Esihenkilöt ovat tärkeässä asemassa eettisen toiminnan edistämisessä. Esihenkilöt toimivat omalla toiminnallaan esimerkkinä. Esihenkilön tulee olla perillä siitä, miten eettisesti haastavissa tilanteissa toimitaan, koska esihenkilön tehtävänä on selvittää tilanne, jossa on rikottu eettisiä periaatteita.

Ensimmäinen askel kohti eettisempiä toimintatapoja on eettisen ongelman mahdollisuuden tiedostaminen ja ongelmien realisoituessa niiden tunnistaminen. Asiaa on hyvä puida yhdessä kollegoiden kanssa objektiivisesti, analyttisesti ja ratkaisuhakuisesti, kuunnellen muiden ideoita ja samalla pohtia, minkälaisia seurauksia kullakin ratkaisuvaihtoehdolla on. Yksi tapa testata päätöstä on miettiä, miltä tuntuisi, jos asiaa puidaan seuraavan päivän lehdessä.

4. Valvonta

Joensuun kaupungilla ei sallita väärinkäytöksiä. Johdon velvollisuutena on toteuttaa sisäistä valvontaa väärinkäytösten ehkäisemiseksi ja havaitsemiseksi. Sisäisellä valvonnalla pyritään varmistamaan, että kaupungin toiminta on sen tavoitteiden, periaatteiden, eri säädösten ja kaupunkistrategian mukaista sekä samalla tuloksellista ja taloudellista. Sisäinen valvonta kohdistuu myös riskienhallintaan ja tavoitteena on taata hyvä hallintotapa.

Sisäisen tarkastuksen yksikkö pyytää kaupungin toimialoilta ja strategisesti merkittäviltä tytäryhtiöiltä vuosittain selonteon sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan toteuttamisesta, joka pitää sisällään myös selvityksen korruptiosta ja lahjonnan torjunnasta.

Henkilöstön on raportoitava epäilyttävät väärinkäytökset tai rikkomukset esimiehilleen heti kun sellaisia ilmenee. Ilmoituksen voi tehdä myös sisäisen tarkastuksen yksikköön. Väärinkäytösepäilyt tutkitaan luottamuksellisesti.

Ensisijaisesti esihenkilön tehtävänä on selvittää väärinkäytökset. Sisäinen tarkastuksen yksikkö voi johdon harkinnan mukaan avustaa selvityksessä ja tutkia väärinkäytösepäilyä. Mikäli on perusteltua epäillä rikoksen tapahtuneen, laatii

kaupunginlakimies tutkintapyyntöön ja asia siirtyy poliisin tutkittavaksi. Asiaan liittyvästä ulkoisesta viestinnästä vastaa kaupungin viestintäpalvelut.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi unionin oikeuden rikkomisesta ilmoittavien henkilöiden suojelusta, ns. whistleblowing-direktiivi, velvoittaa tietyt työnantajat perustamaan sisäisen ilmoituskanavan väärinkäytösten ilmoittamista varten. Velvoite koskee julkisen sektorin oikeushenkilöitä kuntia, kunnan tytäryhtiöitä ja kuntayhtymiä, joissa on yli 50 työntekijää. Ilmoituskanavalla tarkoitetaan toimintoa, jonka kautta otetaan vastaan ilmoituksia väärinkäytöksistä organisaatiossa. Joensuun kaupungissa ilmoituskanava on otettu käyttöön maaliskuun lopussa 2023. Ilmoituskanavan käytön ohjeet sekä linkki kanavaan löytyy kaupungin intrasta.

5. Tarkentavat ohjeet

Kaupungin johtoryhmä valtuutetaan antamaan tarkemmat kaupungin toiminnassa noudatettavat operatiiviset ohjeet.

6. Lähteet ja lisätietoa aiheesta

<https://korruptiontorjunta.fi>

Kuntaliitto: Korruptio ja eettisyys

Kuntaliitto: Ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista

Oikeusministeriö: Korruptiontorjunta kunnallishallinnossa