

KOUVOLA

LUONNOS

Kouvolan kaupungin eettiset periaatteet



Hyväksytty kaupunginvaltuuston kokouksessa xx.xx.2022 (§ x)

Sisällys

1	Johdanto.....	1
1.1	Hyvän hallinnon perusteet – raamit eettiselle toiminnalle	1
1.2	Kouvolan kaupungin toimintaa ohjaavat arvot.....	2
1.3	Johtaminen.....	2
1.4	Hyvinvoiva työyhteisö	3
2	Eettinen toiminta ja siihen liittyvät riskitekijät.....	3
2.1	Lahjat, etuudet, vieraanvaraisuus ja matkat.....	3
2.2	Sivutoimiluvat ja -ilmoitukset sekä sidonnaisuudet.....	4
2.3	Oikeudelliset vastuut ja velvollisuudet.....	4
3	Valvonta ja väärinkäytösten käsittely	4
3.1	Valvonta.....	4
3.2	Väärinkäytösten käsittely	5
4	Viestinnän periaatteet	5

1 Johdanto

Kuntaliiton julkaisussa ”Korruptio ja eettisyys kunnassa” (2018) on todettu seuraavasti: ”Kunnallishallinnon etiikasta puhutaan silloin, kun lainsäädäntö ei yksiselitteisesti ratkaise kaikkia eteen tulevia ongelmia. Eettisyyden arviointi alkaa siitä, mihin laki loppuu, ja lainsäädäntö asettaa päätöksenteolle pelkästään reunaehdot. Eettisesti kestävä kunnallinen päätöksenteko on sekä lainmukaista että yhdessä sovittuja arvoja toteuttavaa.”

Eettisen toiminnan perustana ovat toimintaa ohjaavat yhteiset arvot, joihin kaikkien tulee sitoutua.

Kouvolan kaupungin arvot on strategiassa määritelty seuraavasti:

- Yhdessä – toimimme yhteistyössä, kunnioittaen ja kuunnellen.
- Kestävästi – rakennamme vakaata ja kestävää taloutta, yhteisöä ja ympäristöä.
- Kehittäen – kokeilemme rohkeasti uutta.

Kaupungissa tulee käydä keskustelua yhteisistä arvoista ja päätöksenteon pelisäännöistä. Eettisyys edesauttaa kaupungin toiminnan korkeaa laatua ja toiminnan tehokkuutta. Kaupunginvaltuuston vahvistamat *Kouvolan kaupungin ja kaupunkikonsernin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan perusteet* sisältävät lähtökohdan, jonka mukaan sisäistä valvontaa ja riskienhallintaa toteutetaan mm. noudattamalla kaupungin eettisiä periaatteita. Eettiset periaatteet koskevat kaikkea Kouvolan kaupungin toimintaa ja niiden tulee määrittää asemasta tai työtehtävistä riippumatta kaikkien luottamushenkilöiden, johtajien, viranhaltijoiden ja työntekijöiden tapaa toimia. Kaupunki edellyttää eettisyyttä myös kaupunkikonserniin kuuluvilta yhtiöiltä, kuntien yhteistoiminnalta ja muulta toiminnalta, jossa Kouvolan kaupunki on osallisena.

Näiden eettisten periaatteiden taustaksi toteutettiin joulukuussa 2021 kysely Kouvolan kaupunginvaltuutetuille. Kyselyssä merkittävimmiksi toimintaa ohjaaviksi periaatteiksi koettiin oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus.

1.1 Hyvän hallinnon perusteet – raamit eettiselle toiminnalle

Hallintolaissa säädetään hyvän hallinnon perusteista. Niihin kuuluvat muun muassa hallinnon oikeusperiaatteet, jotka ohjaavat viranomaisen päätösharkintaa ja muuta asian käsittelyä.

Hallinnon oikeusperiaatteita ovat:

- yhdenvertaisuusperiaate, joka velvoittaa tasapuoliseen kohteluun, johdonmukaisuuteen ja syrjimättömyyteen
- tarkoitussidonnaisuuden periaate, jonka mukaan viranomaisella ei saa olla toiminnassaan vääriä vaikuttimia eikä harkintavaltaa saa käyttää väärin
- objektiviteettiperiaate, joka edellyttää viranomaisilta asiallista ja puolueetonta toimintaa
- suhteellisuusperiaate, joka velvoittaa esimerkiksi terveysvalvonnassa mitoittamaan keinot niin, ettei kenenkään oikeuksia tai etuja rajoiteta enempää kuin haitan tai vaaran poistaminen edellyttää
- luottamuksensuojaperiaate, joka on ennen muuta yksilön suoja julkista valtaa vastaan ja antaa yksityiselle oikeuden luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen.

Hallinnon oikeusperiaatteet ovat ennen muuta oikeusturvasäännöksiä. Hyvän hallinnon perusteisiin kuuluvat myös

- palveluperiaate ja palvelun asianmukaisuus,

- neuvontavelvollisuus,
- hyvän kielenkäytön vaatimus ja
- viranomaisten yhteistyövelvoite.

Säännökset velvoittavat viranomaista järjestämään toimintansa niin, että hallinnossa asioiva saa asianmukaisesti hallinnon palveluita ja että viranomainen suorittaa tehtävänsä mahdollisimman tuloksellisesti.

Hyvän hallinnon perusteet on otettava huomioon kaikessa julkisen hallinnon toiminnassa, ei vain hallintoasian käsittelyssä ja päätöksenteossa.

1.2 Kouvolan kaupungin toimintaa ohjaavat arvot

Arvoilla on suuri merkitys päätöksenteossa. Yhteisesti sovittujen arvojen tarkoituksena on ohjata päätöksentekoprosessia ja edistää päätöksenteon johdonmukaisuutta.

Strategian päivittytyö alkoi syksyllä uuden valtuustokauden alussa ja päivitetty strategia on hyväksytty kaupunginvaltuustossa 19.9.2022 § 83.

Strategiassa on Kouvolan kaupungin toimintaa ohjaaviksi arvoiksi määritelty seuraavat:

1. Yhdessä

Meillä on vahva tahto yhteistyöhön kaikessa tekemisessä. Kaikkien mielipiteitä kuunnellaan ja arvostetaan. Osallistaminen on toimintatapamme. Erilaisuutta kunnioitetaan, ja se nähdään vahvuutena.

2. Kestävästi

Toimimme luotettavasti, turvallisesti ja luontoa kunnioittaen. Reagoimme vastuullisesti ja ketterästi niin oman toimintaympäristömme kuin maailman muutoksiin. Katsomme pidemmälle – rakennamme vakaata ja kestävää taloutta, yhteisöä ja ympäristöä.

3. Kehittäen

Tekemisessämme on eteenpäin menevä ote. Parannamme toimintaamme yhä sujuvammaksi palautteen perusteella. Meillä on yhteinen suunta ja seisomme päätöstemme takana. Kokeilemme rohkeasti uutta.

1.3 Johtaminen

Kuntajohtaminen jakaantuu luottamushenkilöille ja ammattijohtajille. Kuntalain mukaan luottamushenkilöitä ovat mm. valtuutetut ja varavaltuutetut sekä kaupunginhallitukseen ja muihin toimielimiin valitut jäsenet ja varajäsenet. Poliittiseen johtamiseen kuuluu tavoitteenasettelu, toiminnan suuntaviivoista päättäminen sekä linjaratkaisujen ja strategisten päätösten tekeminen. Luottamustoimessa toimitaan virkavastuulla. Kaupunginhallituksen ja muiden toimielinten jäsenillä on lojaalisuusvelvollisuus. Toimielimen jäsen edustaa luottamustoimessaan koko kaupunkia ja kaupungin asukkaita.

Kaupunkiorganisaation toimintaa johdetaan valtuuston hyväksymän strategian mukaisesti. Kaupunginhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Kaupunginjohtaja johtaa kaupunginhallituksen alaisena hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta operatiivista toimintaa. Toimialajohtajat, palvelun johtajat ja palveluyksiköiden esihenkilöt huolehtivat palvelujen operatiivisesta johtamisesta.

Hyvä johtaminen perustuu arvoihin ja on strategiaan painottuvaa toimintaa, jossa otetaan tulevaisuuden haasteet huomioon ja jossa jaetaan kullakin olevaa erityistietoa oikeiden ratkaisujen tekemisen mahdollistamiseksi kulloinkin käytettävissä olevin resurssein. Johtaminen perustuu valtuuston kullekin vuodelle hyväksymään talousarvioon ja -suunnitelmaan sekä kaupunginhallituksen talouslinjauksiin. Johtamisen osatekijöitä ovat avoimuus, johdonmukaisuus ja läpinäkyvyys.

1.4 Hyvinvoiva työyhteisö

Kuntalaissa on korostettu kunnanhallituksen asemaa työnantajana. Kuntalain 39 §:n mukaan kunnanhallituksen tehtävänä on edustaa kuntaa työnantajana ja vastata kunnan henkilöstöpolitiikasta.

Kunnan luottamushenkilöt ja esihenkilöasemassa olevat toimivat vastuuntuntoisesti, rehellisesti ja yhteistyökykyisesti voimassa olevien ja yhteisesti sovittujen sääntöjen mukaisesti kunnan ja kuntalaisen parhaaksi.

Kunnassa eri tasolla toimivat esihenkilöt huolehtivat siitä, että työn tavoitteet ovat selkeät, toiminta on tavoitteiden mukaista, toimintaa seurataan ja epäkohtiin puututaan ja raportoinnista huolehditaan. Työyhteisön hyvinvoinnin kannalta on tärkeää, että johtaminen edistää työnhallintaa ja antaa oikeudenmukaisuuden tunteen työssä. Päätöksentekoon liittyvä oikeudenmukaisuus on tärkeää ja sen kokemiseen vaikuttavat mm. se, että työntekijöitä kohdellaan tasavertaisesti, päätökset tehdään oikean tiedon perusteella, päätökset ovat johdonmukaisia (samat periaatteet koskevat kaikkia) ja että päätöksen perusteet on kerrottu niille, joita ne koskevat.

2 Eettinen toiminta ja siihen liittyvät riskitekijät

2.1 Lahjat, etuudet, vieraanvaraisuus ja matkat

Kuntien ja yksityisen sektorin välinen yhteistyö lisääntyy jatkuvasti ja tämä tuo uusia haasteita kunnallishallinnon toimintatavoille suhteessa yksityiseen sektoriin. Hyvään hallintoon kuuluu, että kansalaiset voivat luottaa viranomaisen ja virkamiehen toimintaan sekä riippumattomuuteen ja avoimuuteen. Tasapuolisuus ja virkamiehen puolueettomuus luovat perustan viranomaistoiminnalle. Toiminnan on oltava puolueetonta ja sen on myös näytettävä puolueettomalta sidosryhmien ja kansalaisten näkökulmasta. Kun esimerkiksi yksityinen yritys on tarjoamassa kunnan henkilöstölle tai luottamushenkilölle matkaa, matkan hyväksyttävyyden arvioinnissa keskeisenä arviointikriteerinä on se, voiko etuuden hyväksyminen tai lahjan vastaanottaminen olla omiaan heikentämään luottamusta viranomaistoiminnan tasapuolisuuteen.

Kuntaliitto on laatinut kunnille suosituksen siitä, mitä seikkoja kunnan henkilöstön ja luottamushenkilön on otettava huomioon, jos heille tarjotaan etuja, lahjoja tai vieraanvaraisuutta sidosryhmäyhteistyössä tai muussa toiminnassa. Tämän suosituksen pohjalta on annettu laaja ohjeistus *"Kouvolan kaupungin ohjeet vieraanvaraisuudesta, edustamisesta ja lahjoista"*, jonka kaupunginhallitus on vahvistanut kokouksessaan 26.2.2018. Ohjeistuksessa käydään läpi kunnan viranhaltijan, työntekijän ja luottamushenkilön yleiset velvollisuudet, asiaa taustoittava lainsäädäntö sekä vieraanvaraisuuden vastaanottaminen ja osoittaminen. Lisäksi ohjeessa annetaan yleiset menettelytapaohjeet koskien vieraanvaraisuuden hakemista, annetaan täsmentäviä ohjeita (esim. kuinka erottaa toisistaan edustusmeno ja muu neuvottelu- tms. kulu) ja annetaan ohjeistus mm. koskien lahjoja ja muistamisia.

Elinvoimajaosto on vahvistanut kokouksessaan 14.12.2021 vastaavan kaupungin tytäryhtiöitä koskevan ohjeistuksen (*"Ohje Kouvolan kaupungin tytäryhtiöille kokous- ja matkustuskäytänteistä, kestitsemisistä ja kaupungin edustajan läsnäolosta muissa kuin virallisissa kokouksissa"*).

2.2 Sivutoimiluvat ja -ilmoitukset sekä sidonnaisuudet

Viranhaltijan/työntekijän tulee aina anoa lupa sellaisen sivutoimen osalta, joka edellyttää työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen. Lupa anotaan hallintosäännössä määrättyä toimitelmältä. Lupa voidaan antaa myös määrääjäksi ja rajoitettuna.

Mikäli viranhaltijan/työntekijän sivutoimi ei edellytä työajan käyttämistä sivutoimeen kuuluvien tehtävien hoitamiseen, tulee viranhaltijan/työntekijän tehdä työnantajalle sivutoimi-ilmoitus.

Sivutoimi ei saa aiheuttaa esteellisyyttä tehtävässä, vaarantaa luottamusta tasapuolisuuteen tehtävän hoidossa tai haitata tehtävän asianmukaista hoitamista. Sivutoimena ei saa myöskään harjoittaa sellaista toimintaa, joka kilpailevana toimintana ilmeisesti vahingoittaa työnantajaa.

Kuntalain mukaan määrättyillä luottamushenkilöillä ja viranhaltijoilla on velvollisuus ilmoittaa julkisesti sidonnaisuuksistaan. Sidonnaisuuksilla tarkoitetaan johto- tai luottamushenkilötehtäviä yrityksissä tai yhteisöissä sekä sellaisia omistuksia/varallisuutta, joilla voi olla merkitystä virka- tai luottamustehtävien hoitamisessa.

Sidonnaisuusilmoituksen tekeminen koskee Kouvolassa seuraavia luottamushenkilöitä: kaupunginhallituksen jäseniä ja varajäseniä, lautakuntien puheenjohtajia ja varapuheenjohtajia sekä elinvoimajaoston ja teknisen lautakunnan jäseniä ja varajäseniä sekä teknisen lautakunnan lupajaoston jäseniä ja varajäseniä. Viranhaltijoista ilmoitusvelvollisia ovat kaupunginhallituksen ja lautakunnan sekä edellä mainittujen jaostojen esittelijänä toimivat viranhaltijat.

2.3 Oikeudelliset vastuut ja velvollisuudet

Kaupungin henkilöstö työskentelee joko virkasuhteessa tai työsuhteessa. Virkasuhteeseen sovelletaan lakia kunnallisesta viranhaltijasta ja työsuhteeseen työsopimuslakia. Virkasuhde on julkisoikeudellinen palvelussuhde, jota koskevat päätökset ovat kuntalain mukaisia valituskelpoisia hallintopäätöksiä. Työsuhde puolestaan on yksityisoikeudellinen sopimussuhde. Tehtävät, joissa käytetään osaksikin julkista valtaa, hoidetaan virkasuhteessa eli niitä varten on perustettava virka. Muunlaisia tehtäviä tekevä henkilöstö palkataan työsuhteeseen.

Virkamiehen erityisasemaan kuuluu muita laajempi vastuu työssä tapahtuneista virheistä eli virkavastuu. Myös kaupungin luottamushenkilöt toimivat virkavastuulla.

Kaupungin henkilöstö ja luottamushenkilöt noudattavat toiminnassaan yhteisesti sovittuja toimintaperiaatteita, sääntöjä ja ohjeita. Toiminnallamme edistämme asukkaiden hyvinvointia ja kaupungin elinvoimaisuutta. Toiminnan ohjenuora on toimia niin, että emme toiminnallamme vaaranna tai vahingoita kaupungin etua ja mainetta.

3 Valvonta ja väärinkäytösten käsittely

3.1 Valvonta

Kunnan toiminnan ja talouden valvontajärjestelmä muodostuu ulkoisesta ja sisäisestä valvonnasta. Ulkoinen valvonta on kunnan toimivasta johdosta riippumatonta valvontaa, kun taas sisäinen valvonta on kiinteä osa jatkuvaa toiminnan ja talouden ohjausta ja seurantaa. Ulkoinen valvonta jakaantuu tarkastuslautakunnan arviointiin ja lakisääteiseen tilintarkastukseen. Sisäinen valvonta on osa päivittäistä johtamista. Sisäisen valvonnan toteuttamisessa johto voi käyttää apunaan sisäistä tarkastusta, jolla varmistetaan sisäisen valvonnan toimivuus. Sisäisen tarkastuksen tehtävänä on selvittää johdolle, onko organisaation toiminta tavoitteiden, päämäärien ja toimintaperiaatteiden sekä säädösten ja määräysten mukaista. Kaupungin sisäisen valvonnan ja riskienhallinnan osalta on vahvistettu perusteet ja annettu oma ohjeistuksensa.

Johtamis- ja valvontakulttuuri, joka on yksi sisäisen valvonnan osatekijä, luo perustan valvontaprosessille ja edistää tavoitteiden saavuttamista sekä henkilöstön valvontatietoisuutta. Kaupungin johto vastaa osaltaan siitä, että eettiset periaatteet ja käytännön toimintatavat saatetaan

henkilöstön ja luottamushenkilöiden tietoon. Jokainen vastaa omassa toiminnassaan niiden noudattamisesta. Eettisistä periaatteista ja käytännön toimintatapoihin liittyvistä kysymyksistä tulee keskustella avoimesti.

3.2 Väärinkäytösten käsittely

Eettisten periaatteiden vastainen toiminta heikentää sidosryhmien luottamusta kaupunkiin ja saattaa aiheuttaa merkittäviä toiminnallisia tai henkilökohtaisia riskejä. Jokaisella on velvollisuus ilmoittaa epäilyistä ja havaituista rikkomuksista välittömästi.

Kaikki ilmoitukset vilpillisestä toiminnasta käsitellään luottamuksellisesti ja tarvittaessa ryhdytään myös oikeudellisiin toimiin. Ilmoituksen voi tehdä omalle esihenkilölle, kaupungin sisäiselle tarkastajalle tai ilmoituskanavan kautta. Ilmoituskanava on kaupungin henkilöstön sekä organisaation ulkopuolisten käytössä.

Ilmoituskanavan taustalla on Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi joka velvoittaa tietyt työnantajat perustamaan sisäisen ilmoituskanavan väärinkäytösten ilmoittamista varten. Ilmoituskanavalla tarkoitetaan toimintoa, jonka kautta otetaan vastaan ilmoituksia väärinkäytöksistä. Toimintoon liittyy ilmoituksen vastaanottaminen, kommunikointi ilmoittajan kanssa sekä asian selvittäminen. Ilmoituksia voidaan ottaa vastaan puhelimitse, postitse, verkkosivun kautta tai henkilökohtaisessa tapaamisessa. Ilmoituskanavan avulla torjutaan korruptiota ja edistetään eettisyyttä.

Kouvolan kaupungin ilmoituskanava otetaan käyttöön kansallisen lain tullessa voimaan.

4 Viestinnän periaatteet

Hyvän hallinnon periaatteisiin sisältyvä hyvän kielenkäytön vaatimus velvoittaa käyttämään asiallista, selkeää ja ymmärrettävää kieltä. Vaatimus velvoittaa jokaisen viranomaisen arvioimaan kielenkäyttöään.

Sosiaalinen media on hyvä vaikuttamisen ja vuoropuhelun kanava, mutta se antaa mahdollisuuden myös epäasialliselle vaikuttamiselle. Kouvolan kaupungissa on laadittu sosiaalisen median ohjeet ja linjaukset 2021 henkilöstölle sekä luottamushenkilöille 2022.

Eettisten periaatteiden voimaantulohetkellä toimintaa ohjaavat lisäksi seuraavat yksityiskohtaisemmat ohjeet:

- Kouvolan kaupungin ohjeet vieraanvaraisuudesta, edustamisesta ja lahjoista 2018
- Ohje Kouvolan kaupungin tytäryhtiöille kokous- ja matkustuskäytänteistä, kestitsemisistä ja kaupungin edustajan läsnäolosta muissa kuin virallisissa kokouksissa 2021
- Kouvolan kaupungin ohjeet luottamushenkilöille sosiaalisessa mediassa toimimiseen 2022

Lisätietoa aiheesta:

Korruptio ja eettisyys kunnassa, Kuntaliitto 2018

Ohje vieraanvaraisuudesta, eduista ja lahjoista, Kuntaliiton yleiskirje 17/2017

Kuntaliiton verkkosivu <https://www.kuntaliitto.fi/laki/kunnan-toimielimet-ja-johtaminen/korruptio-ja-eettisyys>

Oikeusministeriön verkkosivu <http://www.oikeusministerio.fi/korruptio>