

Kaupunginhallituksen lausunto tilapäisen valiokunnan esityksestä kaupunginvaltuustolle tarkastuslautakunnan luottamusta koskevassa asiassa

KH 27.11.2023 § 447
1299/00.01.02.05/2023

Tilapäinen valiokunta on kokouksessaan 22.11.2023 § 22 käsitellyt tarkastuslautakunnan luottamusta koskevaa asiaa ja pyytänyt kaupunginhallitukselta lausuntoa tilapäisen valiokunnan esityksestä.

Tilapäinen valiokunta 22.11.2023 § 22

”Tausta

Joensuun kaupunginvaltuuston kokouksessa 19.6.2023 jätettiin 18 valtuutetun allekirjoittama aloite tilapäisen valiokunnan asettamisesta.

Aloitteen allekirjoittaneet valtuutetut esittivät ”(kuntalain 35 §:n mukaisen) tilapäisen valiokunnan perustamista sen selvittämiseksi, nauttiiko tarkastuslautakunnan puheenjohtaja/tarkastuslautakunta valtuuston luottamusta ja onko tarkastuslautakunnan puheenjohtaja noudattanut lakia tai Joensuun kaupungin, kaupunginvaltuuston tai tarkastuslautakunnan strategiaa, sääntöjä, periaatteita, eettisiä ohjeita, käytäntöjä tai valtuusto- ja lautakuntatyöskentelyssä yleisesti hyväksyttyjä ”hyvä pöytätapoja” muun muassa asiallisen ja kunnioittavan käytöksen muodossa.”

Edelleen aloitteessa on todettu, että ”[t]iedostamme, että tilapäisen valiokunnan perustaminen on järeä esitys, mutta kyse on ainoasta jäljellä olevasta keinosta tarkastuslautakunnan objektiivisuuden ja puolueettomuuden suojaamiseksi ja arvovallan ja toimintaedellytysten turvaamiseksi, sillä ongelmaksi nousseita seikkoja on tuloksettomasti yritetty ratkoa sisäisesti useita kertoja aiemmin.”

Kaupunginvaltuusto päätti kokouksessaan 28.8.2023 § 80 perustaa tilapäisen valiokunnan tutkimaan aloitteessa esitettyjä seikkoja. Kaupunginvaltuusto valitsi tilapäiseen valiokuntaan seuraavat jäsenet: puheenjohtaja Satu-Sisko Eloranta (varajäsen Matti Pesonen), varapuheenjohtaja Timo Puustinen (varajäsen Päivi Eteläpää), Maija Kuivalainen (varajäsen Antti Saarelainen), Matti Ketonen (varajäsen Karita Kaita), Jarno Pitko (varajäsen Wilma Poutanen), Outi Mara (varajäsen Jari Korhonen) ja Jasmin Pyöriäinen (varajäsen Hannu Voutilainen).

Tilapäisen valiokunnan toimenpiteet ja selvitykset

Kirjalliset kuulemiset

Tilapäinen valiokunta kokoontui ensimmäisen kerran 13.9.2023. Valiokunta kutsui tuolloin sihteerikseen kaupunginlakimies Mikko Kärkkäisen. Samassa kokouksessa valiokunta kävi läpi tilapäistä valiokuntaa koskevat säännökset ja päätti etenemistavasta sen selvittämiseksi asetetussa tehtävässä. Tilannekuvan saamiseksi ja asian selvittämiseksi valiokunta päätti kuulla tarkastuslautakunnan jäseniä ja varajäseniä sekä tarkastuspäällikköä, tarkastussihteeriä ja tilintarkastajaa. Em. tahoille lähetettiin kirjallinen kysely (liite). Selvitykset pyydettiin toimittamaan valiokunnalle 28.9.2023 mennessä. Selvitys saapui kahdeksalta tarkastuslautakunnan jäseneltä ja seitsemältä varajäseneltä. Lisäksi saapui tarkastuspäällikön selvitys. Tarkastussihteeri ja tilintarkastaja eivät antaneet selvitystä.

Selvityksistä kävi ilmi seuraavaa:

Lautakunnan puheenjohtaja kävi selvityksessään läpi häneen kohdistuneita väitteitä samansisältöisesti kuin tilapäisen valiokunnan asettamisessa päättäneessä kaupunginvaltuuston kokouksessa 28.8.2023. Pitäjäkierroksen osalta hän totesi, että lautakunnan ruokailu maksoi 63,15 € yhteensä yhdeksältä osallistujalta. Edelleen pitäjäkierroksen tapahtumiin liittyen puheenjohtaja totesi,

että jokainen järjestö toimii omasta arvomaailmastaan käsin. Lähtösiunauksesta vierailussa yhdistyksessä olisi ollut mahdollisuus kieltäytyä samoin järjestön tukilomakkeen vastaanottamisesta. Päiväkotivierailun osalta puheenjohtaja totesi, että hänellä ei ole päiväkotiin mitään kytköksiä. Päiväkoti sopi kierroksen viimeiseksi tutustumiskohteeksi, eikä siellä tuotu esille uskonnollista sisältöä. Arviointikertomuksen puheenjohtajan tervehdyksen osalta puheenjohtaja totesi, että hänen ymmärryksensä mukaan tervehdyksessä saa olla myös henkilökohtaisia mielipiteitä. Tarkastuslautakuntien puheenjohtajille järjestetyn koulutuksen osalta puheenjohtaja totesi, että koulutustilaisuuteen suunnitellusta vapaaehtoisesta aamunavauksesta levinneet tiedot olivat virheellisiä. Asiasta syntyneen hälyn vuoksi hän lopulta perui aamunavauksen kokonaan. Puheenjohtaja totesi, että siltä osin kun hän olisi loukannut kielenkäytöllään sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kuuluvia henkilöitä, hän ei tunnista, ketä on loukannut. Mikäli hän on loukannut joitakin henkilöitä, hän on todennut tarvitsevansa tällaisten henkilöiden nimet, jotta voi pyytää heiltä anteeksi.

Tarkastuslautakunnan jäsenistä neljä (Pentti Keskisalo, Hannes Rossi, Jari Mikkola ja Aarre Hummelholm) ja varajäsenistä kolme (Tarja Kasurinen, Anssi Turunen ja Hilikka Pulkkinen) ei sanonut havainneensa, että kukaan lautakunnan jäsenistä olisi toiminut tai käyttäytynyt sääntöjen tai periaatteiden vastaisesti tai virheellisesti, moitittavasti, epäasiallisesti tai epäkunnioittavasti toisia kohtaan tai että lautakunnan tai sen puheenjohtajan toiminnassa olisi muutoinkaan erityisiä ongelmia.

Lautakunnan jäsenistä kolme (Hanna Suhonen, Roosa Ikimeri ja Hanna Susitaival) ja varajäsenistä yksi (Sinja Ylisiurua) kertoi sääntöjen tai periaatteiden vastaisesta, epäasiallisesta ja epäkunnoittavasta käytöksestä tai muutoin epäasiallisesta toiminnasta.

Varajäsenistä kolme (Eetu Hämäläinen, Kaisa Kolu ja Kari Kauppinen) ei ole osallistunut lautakunnan työskentelyyn eivätkä he ottaneet esitettyihin kysymyksiin kantaa.

Lautakunnan jäsenet ja varajäsenet, jotka eivät ole sanoneet havainneensa lautakunnan puheenjohtajan tai jäsenten toiminnassa moitittavaa, ovat todenneet, että lautakunta pystyy hoitamaan tehtävänsä ja että ilmapiiri lautakunnassa on hyvä tai tavanomainen. Joissain vastauksessa on todettu olevan mahdollista, että lautakunnassa on joskus esiintynyt joitakin käsiteltäviin asioihin liittyviä pulmia tai ristiriitoja jäsenten välillä. Nämä eroavat mielipiteet ja haasteet on kuitenkin ratkaistu avoimesti keskustellen. On myös todettu, että ihmiset voivat kokea käydyt keskustelut eri tavoin. Vastanneiden mukaan lautakuntaa ei ole tarpeen erottaa, ja se on toimintakykyinen.

Ne lautakunnan jäsenet ja varajäsenet, jotka ovat kertoneet sääntöjen tai periaatteiden vastaisesta, epäasiallisesta ja epäkunnoittavasta käytöksestä tai muutoin epäasiallisesta toiminnasta, ovat todenneet, että lautakunnan toimintaa häiritsee se, että puheenjohtaja ei ole toiminnassaan puolueeton ja objektiivinen, vaan hän pohjaa toimintaansa hyvin vahvasti omaan vakaumukseensa ja omiin intresseihinsä. Vastauksissa on viitattu mm. sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kohdistuneeseen epäasialliseen puheeseen ja ao. tahoihin kohdistuvien negatiivisten näkemysten vaikutukseen lautakuntatyöhön. Vastauksissa on niin ikään tuotu esille mm. se, että puheenjohtaja yritti sisällyttää alun perin tarkastuslautakuntien seminaariohjelmaan uskonnollisen aamunavauksen, mikä ei ole asianmukaista. Edelleen on tuotu esille pitävierailuohjelman omatoiminen muuttaminen eräiden vierailukohteiden osalta puheenjohtajan omien intressiensä mukaiseksi, ja vierailukohteisiin liittyneet uskonnolliset elementit. Niin ikään vastauksissa on viitattu tarkastuskertomuksen esipuheeseen sisällytettyihin oman vakaumuksen mukaisiin kannanottoihin. Edelleen vastauksissa on tuotu esille, että puheenjohtaja ei kuuntele kaikkien näkemyksiä, eikä halua ottaa niitä huomioon, mikäli ne poikkeavat puheenjohtajan omasta mielipiteestä, kannasta tai vakaumuksesta. Vastausten mukaan puheenjohtaja voi antaa äänekkäästi ja kärkevästi palautetta lautakunnan jäsenille, jos he ehdottavat tai esittävät jotain, mikä ei sovi puheenjohtajan arvo- ja ajatusmaailmaan. Vastausten mukaan eräiden kokousten lopussa käydyt

palautekeskustelut puheenjohtajan toiminnasta on koettu painostaviksi ja kuulustelun omaisiksi. Vastauksissa korostuu se, että puheenjohtajan toimintaa ei koeta objektiiviseksi, vaikka tarkastuslautakunnan tehtävien ja työn luonteen vuoksi objektiivisuuden vaatimus on muita lautakuntia korkeampi.

Tarkastuspäällikön vastauksessa on todettu, että hänen käsityksensä mukaan lautakunnan kokouksissa tai muissa lautakunnan tilaisuuksissa ei ole ollut epäasiallista tai epäkunnioittavaa toimintaa tai käytöstä toisia kohtaan. Tarkastuspäällikkö ei ole ottanut kantaa siihen, onko joku toiminut sääntöjen tai periaatteiden vastaisesti tai hoitanut tehtävänsä epäasiallisesti tai moitittavasti. Tarkastuspäällikön mukaan lautakunnan sihteerin ja pöytäkirjanpitäjän työn tekemisen näkökulmasta lautakunnan työskentelyilmapiiri on ollut hyvä ja työskentely sujuvaa. Lautakunta pystyy hoitamaan tehtävänsä asianmukaisesti.

Selvityksistä saatujen vastausten perusteella valiokunta totesi, että lautakunnan jäsenillä ja varajäsenillä oli selkeästi kaksi toisistaan poikkeavaa näkemystä lautakunnan toiminnasta. Osa jäsenistä näki, että kukaan lautakunnassa ei ole toiminut sääntöjen tai periaatteiden vastaisesti, epäasiallisesti, epäkunnioittavasti, loukkaavasti tai muutoin moitittavasti. Osa puolestaan koki, että puheenjohtaja ei toimi objektiivisesti, ei ota poikkeavia näkemyksiä huomioon ja antaa oman vakaumuksensa vaikuttaa lautakunnan toimintaan.

Lautakunnan jäsenten ja varajäsenten kirjallisista vastauksista on laadittu yhteenveto, joka on luettavissa sähköisessä kokouksessa.

Suulliset kuulemiset

Koska tarkastuslautakunnan jäsenten näkemykset jakaantuivat selkeästi kahtia ja koska osa tarkastuslautakunnan jäsenistä oli pitänyt suullista kuulemistä toivottavana, valiokunta päätti kokouksessaan 11.10.2023, että tarkastuslautakunnan jäseniä kuullaan suullisesti ja että varajäsenille varataan mahdollisuus halutessaan lausua näkemyksensä suullisesti.

Kaikille tarkastuslautakunnan jäsenille ja varajäsenille lähetettiin 25.10.2023 ennen suullista kuulemistä sähköpostilla jäsenten ja varajäsenten kirjallisen kuulemisen yhteydessä toimittamat vastaukset. Samalla ilmoitettiin, että suullisen kuulemisen yhteydessä tarkastuslautakunnan jäsenillä ja varajäsenillä on mahdollisuus lausua myös kirjallisen kuulemisen yhteydessä annetuissa vastauksissa esitetyistä seikoista. Niin ikään ilmoitettiin, että siltä osin kun osa varajäsenistä oli ilmoittanut, etteivät he halunneet tulla suullisesti kuulluksi, heillä oli halutessaan mahdollisuus lausua kirjallisessa kuulemisessa annetuissa vastauksissa esitetyistä seikoista kirjallisesti 3.11.2023 mennessä.

Suulliset kuulemiset toteutettiin 1.11.2023, 2.11.2023 ja 15.11.2023.

Ensimmäisenä päivänä kuultiin lautakunnan jäsenistä Pentti Keskisaloa, Hannes Rossia, Jari Mikkolaa ja Aarre Hummelholmia sekä varajäsenistä Anssi Turusta. Toisena päivänä kuultiin lautakunnan jäsenistä Hanna Susitaivalta ja Marjatta Rättyä sekä varajäsenistä Sinja Ylisiurua. Kuuleminen oli sovittu toiselle kuulemispäivälle myös tarkastuslautakunnan jäsenen Hanna Suhosen kanssa, mutta Suhonen ilmoitti aamupäivällä kuulemispäivänä, että hän ei äkillisen työesteen vuoksi voinut saapua kuultavaksi. Hän totesi, että hän on jo tuonut asiat esille kirjallisessa vastauksessaan. Kolmantena kuulemispäivänä 15.11.2023 kuultiin vielä lautakunnan jäsentä Roosa Ikimerta. Hanna Suhoselle tarjottiin uutta mahdollisuutta tulla kuulluksi 15.11.2023, mutta tämäkään ajankohta ei sopinut hänelle. Näin ollen valiokunta kuuli suullisesti lautakunnan seitsemää jäsentä ja kahta varajäsentä. Kukaan varajäsenistä, joita ei kuultu suullisesti, ei jättänyt kirjallista lausumaa.

Suullisissa kuulemisissa jäsenet ja varajäsenet kertoivat näkemyksistään samalla tavoin kuin kirjallisessa kuulemisessä. Kenelläkään kuulluista ei ollut muutettavaa kirjallisesti lausumaansa. Kahtiajako niiden välillä, joiden mielestä lautakunnan toiminnassa ei ole havaittu moitittavaa, ja niiden, joiden mielestä puheenjohtajan toiminta ei ole objektiivista ja tasapuolista, nousi esille samalla tavoin suullisissa kuulemisissa kuin jäsenten ja varajäsenten kirjallisissa lausunnoissa. Suullisesti

kuulluista jäsenistä neljä (Keskisalo, Rossi, Mikkola ja Hummelholm) ja varajäsenistä yksi (Turunen) ei sanonut havainneensa, että kukaan lautakunnan jäsenistä olisi toiminut tai käyttäytynyt sääntöjen tai periaatteiden vastaisesti tai virheellisesti, moitittavasti, epäasiallisesti tai epäkunnioittavasti toisia kohtaan tai että lautakunnan tai sen puheenjohtajan toiminnassa olisi muutoinkaan erityisiä ongelmia. Vastaavasti lautakunnan jäsenistä kaksi (Susitaival, Ikimeri) ja varajäsenistä yksi (Ylisiurua) kertoi heitä suullisesti kuultaessa sääntöjen tai periaatteiden vastaisesta, epäasiallisesta ja epäkunnioittavasta käytöksestä tai muutoin epäasiallisesta toiminnasta.

Lautakunnan jäsenet, jotka eivät nähneet lautakunnan toiminnassa ongelmia totesivat, että lautakunnassa ei ole käyty uskontoon tai sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin liittyviä asioita tai että tähän liittyen ei ole esiintynyt loukkaavaa puhetta. Eräissä kuulemisen vastauksissa nostettiin esille se, että jotkut lautakunnan jäsenet saattavat tehdä jotakin omia töitään, ja puheenjohtaja on pyytänyt keskittymään kokouksen kulkuun. Tämä on voitu kokea nuhteluna. Kuulemisissa on myös tuotu esille, että puheenjohtajalla on omat persoonalliset piirteensä. Persoonallisten piirteiden takia puheenjohtajaa tai lautakuntaa ei voi erottaa. On myös tuotu esille, että puheenjohtaja tyyliin kuuluu puhua kuuluvasti; kyse ei ole huutamisesta. Jäsenten tulisi sietää erilaisuutta ja erilaisia näkemyksiä. Useat kuultavat eivät tunnistanee sitä, että puheenvuoroja olisi jätetty antamatta.

Ongelmista lautakunnan toiminnassa kertoneet tarkastuslautakunnan jäsenet ja varajäsenet korostivat kuulemisissa puheenjohtajan objektiivisuuden puutetta ja uskonnollisen vakaumuksen esilletuomista. Ongelma eivät ole henkilön vakaumus tai mielipide vaan objektiivisuuden puute ja se, missä roolissa näitä mielipiteitä esitetään. Viitattiin myös esim. seksuaalivähemmistöihin kohdistuviin epäasiallisiin kommentteihin sekä siihen, että puheenjohtaja on ilmeillä, eleillä ja äänensävyllä osoittanut, ettei halua kuulla, mitä jollakin on sanottavana. Lisäksi tuotiin esille, että kokouksissa keskustelu on varsin vapaamuotoista ja että puheenjohtaja ei ota hän näkemyksestään poikkeavia esityksiä omalla päätöksellään käsiteltäviksi.

Suullisista kuulemisista on laadittu tarkempi yhteenveto, joka on luettavissa sähköisessä kokouksessa. Myös tässä yhteenvedossa on mukana ao. henkilöiden kirjallisissa kuulemisissa esittämät näkemykset.

Asiaa koskevat säännökset

Kuntalain 34 §:n 1 momentin mukaan valtuusto voi erottaa kunnan, kuntayhtymän ja kuntien yhteiseen toimielimeen valitsemansa luottamushenkilöt kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä.

Kuntalain 34 §:n 2 momentin mukaan valtuusto voi erottaa valtuuston ja valitsemiensa toimielinten puheenjohtajan ja varapuheenjohtajan kesken toimikauden, jos he tai jotkut heistä eivät nauti valtuuston luottamusta. Erottamispäätös koskee puheenjohtajistoa kokonaisuudessaan.

Kuntalain 35 §:n 1 momentin mukaan kun 34 §:ssä tarkoitettu luottamushenkilöiden erottamista koskeva asia tai 43 §:ssä tarkoitettu kunnanjohtajan irtisanomista tai muihin tehtäviin siirtämistä koskeva asia on tullut vireille, valtuusto voi asettaa tilapäisen valiokunnan, jonka on valmisteltava asia. Valiokunnan jäsenten on oltava valtuutettuja tai varavaltuutettuja.

Kuntalain 35 §:n 3 momentin mukaan tilapäisen valiokunnan on hankittava sen valmisteltaviin kuuluvissa asioissa kunnanhallituksen lausunto. Kuntalain 69 §:n 2 momentin mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla.

Kuntalain 79 §:n 1 momentin mukaan luottamushenkilö pysyy toimessaan sen ajan, joksi hänet on valittu, ja sen jälkeenkin siihen saakka, kunnes toimeen on valittu toinen. Kesken toimikautta avoimeksi tulleeseen luottamustoimeen on valittava jäljellä olevaksi toimikaudeksi uusi luottamushenkilö.

Kuntalain 79 §n 2 momentin mukaan toimeen valitun luottamushenkilön on myös hoidettava tointaan siihen saakka, kunnes asia on lopullisesti ratkaistu, jos: 1) luottamushenkilövaalista tehdään valitus; 2) eroa ei ole myönnetty; tai 3) kunnanhallitus on 96 §:n nojalla jättänyt valtuuston vaalipäätöksen täytäntöön panematta.

Kuntalain 121 §:n 2 momentin mukaan tarkastuslautakunnan tehtävän on

- 1) valmistella valtuuston päätettävät hallinnon ja talouden tarkastusta koskevat asiat;
- 2) arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla;
- 3) arvioida talouden tasapainotuksen toteutumista tilikaudella sekä voimassa olevan taloussuunnitelman riittävyyttä, jos kunnan taseessa on kattamatonta alijäämää;
- 4) huolehtia kunnan ja sen tytäryhteisöjen tarkastuksen yhteensovittamisesta;
- 5) valvoa 84 §:ssä säädetyn sidonnaisuuksien ilmoittamisvelvollisuuden noudattamista ja saattaa ilmoitukset valtuustolle tiedoksi;
- 6) valmistella kunnanhallitukselle esitys tehtäviään koskeviksi hallintosäännön määräyksiksi sekä arvioinnin ja tarkastuksen talousarvioksi.

Hallintolain 6 §:n mukaan viranomaisten on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisten toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Suomen perustuslain 6 §:n mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä. Ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan sukupuolen, iän, alkuperän, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. (--)

Suomen perustuslain 11 §:n mukaan Jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Uskonnon ja omantunnon vapauteen 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.

Suomen perustuslain 12 §:n mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. (--)

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentin mukaan ketään ei saa syrjiä iän, alkuperän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, vakaumuksen, mielipiteen, poliittisen toiminnan, ammattiyhdistystoiminnan, perhesuhteiden, terveydentilan, vammaisuuden, seksuaalisen suuntautumisen tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella. Syrjintä on kielletty riippumatta siitä, perustuuko se henkilöä itseään vai jotakuta toista koskevaan tosiseikkaan tai oletukseen.

Yhdenvertaisuuslain 8 §:n 2 momentin mukaan välittömän ja välillisen syrjinnän lisäksi yhdenvertaisuuslaissa tarkoitettua syrjintää on häirintä, kohtuullisten mukautusten epääminen sekä ohje tai käsky syrjiä.

Yhdenvertaisuuslain 14 §:n 1 momentin mukaan henkilön tai ihmisryhmän ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukkaava käyttäytyminen on häirintää, jos loukkaava käyttäytyminen liittyy 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun syyhyyn ja käyttäytymisellä luodaan mainitun syyn vuoksi henkilöä tai ihmisryhmää halventava tai nöyryyttävä taikka niitä kohtaan uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri.

Tilapäisen valiokunnan arviointi

Selvityksen perustella esiin tulleet seikat

Selvitysten perusteella on käynyt ilmi, että osa (kolme) kuulemissa vastanneista tarkastuslautakunnan jäsenistä ja varajäsenistä (yksi) kokee epäasiallisena sen, että puheenjohtaja vetoaa uskonnollisiin argumentteihin esittäen uskonnollisia mielipiteitään tarkastuslautakunnan puheenjohtajan roolissa. Asian ongelmallisena näkevät kokevat, ettei puheenjohtaja toimi objektiivisesti, vaikka puheenjohtajalta edellytetään objektiivisuutta. Vastaavasti kuulemissa vastanneista lautakunnan jäsenistä neljä ja varajäsenistä kolme ei ole havainnut erityistä moitittavaa puheenjohtajan toiminnassa.

Tarkastuslautakunnan keskeinen tehtävä on arvioida, ovatko valtuuston asettamat toiminnan ja talouden tavoitteet kunnassa ja kuntakonsernissa toteutuneet ja onko toiminta järjestetty tuloksellisella ja tarkoituksenmukaisella tavalla. Lähtökohtaisesti toiminta eroaa muiden lautakuntien työstä siinä, lautakunnan jäsenten toimintaan ei samalla tavoin leimallisesti liity poliittista tavoitteellisuutta tai poliittista tarkoituksenmukaisuusharkintaa kuin muissa lautakunnissa. Lautakunnan jäsenet ovatkin korostaneet objektiivisuuden vaatimusta lautakunnan toiminnassa. Tarkastuslautakunta on kuitenkin viime kädessä kuntakonsernin toiminnan poliittinen arvioija. Tällöin esim. keskusteluihin siitä, mihin seikkoihin arvioinnissa kiinnitetään huomiota tai miten arvioidaan toiminnan tarkoituksenmukaisuutta vaikuttavat osaltaan myös jäsenten erilaiset poliittiset tai muut näkemykset. Tarkastuslautakunta ja sen jäsenet eivät toimi sillä tavoin tyhjiössä, etteivät heidän omat näkemyksensä voisi tulla esille lautakuntatyössä. Jäsenten omiin näkemyksiin vaikuttavat puolestaan mm. heidän arvomaailmansa ja maailmankatsomuksensa.

Uskonnollisen argumenttien käyttäminen omien näkemysten perusteluna pohjautuu henkilön käsitysten taustalla olevaan maailmankatsomukseen. Suomen perustuslain mukaan jokaisella on uskonnon ja omantunnon vapaus. Tämä pitää sisällään mm. oikeuden ilmaista vakaumuksensa. Jokaisella on myös sananvapaus. Näin ollen esim. tarkastuslautakunnan jäsenillä ja puheenjohtajalla on lähtökohtaisesti oikeus halutessaan perustella omia näkemyksiään myös uskonnollisilla tai muilla vakaumuksellisilla argumenteilla ja ilmaista uskonnollinen tai vakaumuksellinen näkemyksensä. Uskonnollisessa argumentoinnissa ei ole kyse siitä, että muut joutuisivat osallistumaan omantuntonsa vastaisesti uskonnonharjoittamiseen. Uskonnollista argumentointia esiintyy edelleen eri puolilla yhteiskunnallista toimintaa, myös mm. eduskuntakeskusteluissa. Tällöin uskonnottomat tahot joutuvat hyväksymään sen, että tällaisia argumentteja voidaan käyttää. Toisaalta uskonnolliseen vakaumukseen nojautuvat joutuvat hyväksymään sen, että kaupungin toimintaan itsessään ei voi liittyä uskonnollisia elementtejä tai piirteitä.

Sananvapauden ja uskonnonvapauden rajoittaminen edellyttää painavaa yhteiskunnallista syytä. Esim. seksuaaliseen vähemmistöön kuuluvien henkilöiden ihmisarvon ja yhdenvertaisuuden turvaaminen voi olla tällainen syy. Kun vastakkain on yhtäältä uskonnon- ja sananvapaus ja toisaalta ihmisten yhdenvertaisuuden turvaaminen, joudutaan sovittamaan yhteen keskeisiä perusoikeuksia. Vaikka uskonnollisiin argumentteihin nojautuva puhe voi olla joltain osin mm. seksuaalisiin vähemmistöihin kuuluvia loukkaavaa, kyse ei kuitenkaan välttämättä ole sananvapauden suojan ulkopuolisesta vihapuheesta, kun kyse on oman näkemyksen puolustamisesta uskonnollisilla argumenteilla. Sen sijaan kun/jos henkilön tarkoituksena on nimenomaan jonkin ihmisryhmän solvaaminen tai loukkaaminen, sananvapaussuoja ei ulotu tällaisiin lausumiin.

Tässä tapauksessa tarkastuslautakunnan puheenjohtajan esittämät uskonnolliset näkemykset on koettu ongelmallisiksi erityisesti puheenjohtajan roolissa ja siinä vaadittavan objektiivisuuden näkökulmasta. Tältä osin kyse on mm. siitä, millaista menettelyä ja harkintaa puheenjohtajalta voidaan edellyttää pidettäessä erillään toiminta kaupungin edustajana lautakunnan puheenjohtajana ja toisaalta esitettäessä omia näkemyksiä yksityishenkilönä. Puheenjohtajan roolissa

puheenjohtajan tulee pyrkiä toimimaan niin, ettei ole vaaraa siitä, että kuntalaisille ja ulkopuolisille syntyisi mielikuva, että hänen henkilökohtaisissa näkemyksissään olisi kyse jollakin tavoin kaupungin/tarkastuslautakunnan virallisesta kannasta tai linjasta.

Lisäksi on syytä todeta, että puheenjohtajan tehtävänä on hallintosäännön 90 §:n mukaisesti johtaa asioiden käsittelyä kokouksessa. Tämä tarkoittaa sitä, että asiat käsitellään lain ja hallintosäännön määräämällä tavalla. Tämä pitää sisällään myös sen, että puheenjohtaja yhtenä tehtävänä on varmistaa, että toimielinten jäsenten esittämät – myös puheenjohtajan omasta kannasta tai vakaumuksesta eroavat – näkemykset pääsevät kokouksissa esille ja että ne käsitellään ja niistä päätetään asianmukaisesti. Edelleen on syytä todeta, ettei puheenjohtajalla ole oikeutta järjestää toimielimen toimintaa yksinomaan oman vakaumuksensa mukaisesti, vaan hänen on toimittava tasapuolisesti. Koska asiassa on tarkastuslautakunnan jäsenten kesken erilaisia näkemyksiä, valiokunta ei ole pystynyt selvittämään, onko puheenjohtaja estänyt hänen oman näkemyksensä vastaisten asioiden käsittelyä kokouksissa vai ovatko huomiotta jääneet esitykset hylätty asianmukaisen käsittelyn perusteella.

Valiokunnan kuulemissa on kuitenkin tullut ilmi, että tarkastuslautakunnan kokoustekninen työskentely on ilmeisesti jossain määrin jäsentymätöntä. Tällä voi olla vaikutusta siihen, miten lautakunnan jäsenten esityksiä on käsitelty lautakunnan kokouksissa ja miten jäsenet ovat kokeneet näkemystensä tulleen huomioiduiksi. Suullisten kuulemisten perusteella on pääteltävissä, että puheenvuorojen myöntämisessä ei sinällään ole ollut erityisiä ongelmia. Eräät lautakunnan jäsenet ovat todenneet, että keskustelu on ollut vapaamuotoista, ja lopulta puheenjohtaja on päättänyt, että otetaanko jokin asian käsiteltäväksi tai huomioidaanko se tarkastustoiminnassa. Tältä osin on huomattava, että hallintosäännön kokousmenettelyä koskevat määräykset koskevat myös tarkastuslautakuntaa. Puheenjohtajan tehtävä on mm. todeta keskustelun kuluessa tehdyt ehdotukset ja onko ehdotusta kannatettu (hallintosääntö 95 §). Hallintosäännön 100 §:n 3 momentin 2) kohdan mukaan pöytäkirjaan tulee myös merkitä tehdyt ehdotukset ja onko niitä kannatettu samoin kuin äänestykset. Puheenjohtajalla ei kuntalain tai hallintosäännön mukaan ole yksin oikeutta päättää siitä, otetaanko jokin kokouksen kuluessa tehty kannatettu esitys päätettäväksi vai ei. Toimielimen on tarvittaessa äänestämällä päätettävä kantansa kokouksessa tehtyyn kannatettuun esitykseen.

Myös kritiikki, joka on kohdistettu puheenjohtajan katsaukseen vuoden 2022 tarkastuskertomuksessa liittyy kysymykseen siitä, millaisia kannanottoja puheenjohtaja voi esittää puheenjohtajan roolissa. Lähtökohtana on edellä todetuin tavoin, että jokaisella on Suomen perustuslain takaama sananvapaus. Toisaalta puheenjohtajan täytyy ottaa huomioon myös se, että puheenjohtajana hän toimii lautakunnan ja kaupungin edustajana kuntalaisiin ja ulkopuolisiin nähden. Arviointikertomuksen puheenjohtajan katsauksen tarkoituksena on, että puheenjohtaja lautakunnan edustajana tuo esille lautakunnan työskentelyyn tai muuten tarkastustoimintaan liittyviä kiinnostavia huomioita ja/tai tekee yhteenvetoa lautakunnan työskentelystä, toiminnasta ja havainnoista tarkastusvuonna. Mikäli puheenjohtajan katsaus painottuu yksinomaan puheenjohtajan omiin henkilökohtaisiin näkemyksiin, puheenjohtajan ei tällöin voi katsoa esiintyvän lautakunnan edustajana niin kuin hänen puheenjohtajan katsausta kirjoittaessaan oletetaan toimivan. Toisaalta on niinkin, että puheenjohtajalla on katsottava olevan sananvapauden takaama oikeus tuoda esille myös henkilökohtaisia näkemyksiään, kunhan hän selkeästi toteaa, että kyse on hänen omista mielipiteistään eikä lautakunnan tai kaupungin kannasta. Saadun selvityksen mukaan puheenjohtajankatsauksen osalta lautakunta on ryhtynyt korjaaviin toimenpiteisiin niin, että lautakunta on päättänyt jatkossa luopua puheenjohtajan katsauksesta arviointikertomuksen alussa.

Osa tarkastuslautakunnan jäsenistä on viitannut puheenjohtajan sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kohdistuneeseen epäasialliseen puheeseen ja ao. tahoihin kohdistuvien negatiivisten näkemysten vaikutukseen lautakuntatyöhön. Tilapäinen valiokunta toteaa, että yhdenvertaisuuslain mukaisesti myös henkilön tai ihmisryhmän ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukkaava

käyttäytyminen on häirintää, jos loukkaava käyttäytyminen liittyy esim. henkilön tai ihmisryhmän seksuaaliseen suuntautumiseen ja näin luodaan mainitun syy-
vuoksi henkilöä tai ihmisryhmää halventava tai nöyryyttävä ilmapiiri. Koska
sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin kohdistuneiden puheiden osalta
lautakunnan jäsenten näkemykset ovat eronneet tosistaan, tilapäinen valiokunta ei
ole pystynyt varmistumaan tällaisten näkemysten tarkemmasta sisällöstä
lautakunnassa ja niiden vaikutuksesta lautakuntatyöhön. On mahdollista, että
lautakunnan jäsenillä on tässä suhteessa erilaisia käsityksiä siitä, mitä voidaan
pitää normaalina ja hyväksyttävänä kielenkäyttönä ja mitä ei. Asia voi liittyä myös
edellä todettuun oman näkemyksen puolustamisen uskonnollisilla argumenteilla.
Tilapäinen valiokunta toteaa, että Joensuun kaupungissa ei hyväksytä
minkäänlaista sukupuoli- tai seksuaalivähemmistöihin kohdistuvaa epäasiallista
puhetta tai käytöstä ja että tällaiseen käytökseen puututaan välittömästi. Tämä
koskee niin kokouksissa, kokousten tauoilla kuin kokousten ulkopuolellakin
kaupungin tiloissa tapahtuvaa toimintaa.

Kuulemisissa on viitattu yksittäiseen tapahtumaan kokoustautilalla, jossa eräät
henkilöt olisivat arvuutelleet lautakunnan ulkopuolisen henkilön seksuaalista
suuntautumista. Tältä osin voidaan todeta, että jo yleisten hyvin tapojen mukaista
ei ole arvuutella kokoustilanteiden tauoillakaan kenenkään sukupuoli-identiteettiä
liittyviä seikkoja. Nyttemmin asia on todettu mm. kaupungin turvallisemman tilan
pelisäännöissä, joissa on todettu, että kunnioitamme jokaisen
itsemäärittelyoikeutta, emmekä tee oletuksia esimerkiksi toisten sukupuolesta,
taustasta tai perhesuhteista.

Siltä osin kun on kyse tarkastuslautakuntien seminaarin ohjelmasta valiokunnan
kuulemisessa on käynyt ilmi, että tarkastuslautakuntien seminaari on ollut
tarkastuslautakunnan puheenjohtajan aloitteesta järjestetty tapahtuma ja
puheenjohtaja on keskeisesti osallistunut seminaarin valmisteluun. Puheenjohtaja
on myös suunnitellut seminaarin yhteyteen jonkinlaista musiikillista
aamunavausta. Se, millaisia uskonnollisia elementtejä siihen olisi mahdollisesti
liittynyt on jäänyt jossain määrin epäselväksi: todennäköisesti siihen olisi kuitenkin
joltain osin liittynyt myös uskonnollisia piirteitä, koska kirjallisessa kuulemisessa
lautakunnan puheenjohtaja on mm. todennut, että hän olisi toki voinut sopia, että
seurakunnat ja Kimmel olisivat yhdessä halutessaan järjestäneet aamunavauksen
vapaaehtoisuuden pohjalta. Tilapäinen valiokunta toteaa, että tunnustuksellisia
uskonnollisia elementtejä sisältävä ohjelma ei kuulu kaupungin järjestämiin
tilaisuuksiin.

Siltä osin kun on kyse tarkastuslautakunnan pitäjäkierroksen 16.3.2023
ohjelmasta, aloite pitäjäkierroksen ruokailupaikasta on tarkastuspäälliköltä saadun
tiedon mukaan tullut puheenjohtajalta vierailua edeltävänä päivänä. Lautakunta
ruokaili erään yhdistyksen tiloissa alun perin suunnitellun ruokailupaikan sijasta.
Ruokailupaikasta ja siihen liittyvästä tutustumisesta yhdistykseen oli kerrottu
lautakunnan jäsenille vierailupäivän aamuna matkalla ensimmäiseen
vierailukohteeseen. Tähän vierailuun on liittynyt ainakin jonkinlaisia uskonnollisia
elementtejä. Tarkastuspäälliköltä saadun tiedon mukaan aloite
päiväkotivierailukohteesta on niin ikään tullut puheenjohtajalta. Tarkastuspäällikkö
on tämän jälkeen sopinut vierailun päiväkodin kanssa. Tieto tästä
vierailukohteesta on ollut 9.3.2023 lähetetyssä esityslistassa (joka koski
pitäjävierailupäivää). Päiväkotivierailun osalta ei ole esitetty, että siihen olisi
liittynyt uskonnollista sisältöä.

Laissa tai kaupungin hallintosäännössä ei ole toimielimen puheenjohtajan
tehtävistä erityisiä säännöksiä, jotka koskisivat muita kuin kokouksen
koollekutsumiseen ja kokouksen johtamiseen liittyviä puheenjohtajan tehtäviä.
Siltä osin kuin erityisiä määräyksiä ei ole, lautakunta päättää yhdessä lautakunnan
toimialaan kuuluvista asioista. Näin ollen lähtökohtaisesti lautakunnan tulee
päättää yhdessä myös siitä, missä se vierailee, ellei lautakunta ole valtuuttanut
esim. puheenjohtajaa tai jotakin muuta tahoa valitsemaan lautakunnan
vierailukohteet tai jättänyt vierailuohjelman valmistelua puheenjohtajan tai jonkun
muun tehtäväksi. Pitäjävierailun valmistelu on ilmeisesti jäänyt jossain määrin
puheenjohtajan tehtäväksi, kun otetaan myös huomioon myös se, että
tarkastuslautakunnassa ei ole esittelijää, vaan asiat käsitellään puheenjohtajan

esittelystä. Kaupunki tekee yhteistyötä hyvin eritaustaisten tahojen kanssa. Joukossa on myös uskonnollistaustaisia yhteisöjä, jolloin vierailut tällaistenkin tahojen luokse voivat olla perusteltuja. Näin ollen sitä, että lautakunnan tutustumiskohteena on ollut uskonnollistaustainen yhdistys, ei voida pitää poikkeuksellisenä tai moitittavana.

Mitä tulee vierailun isännän/emännän järjestämään ohjelmaan vierailukohteena ollessa yhdistyksessä, vieraan on mahdollista etukäteen keskustella siitä, millaista ohjelmaan vierailijan toivon isännän/emännän järjestävän. Viime kädessä isäntä/emäntä lopulta ratkaisee esim. sen, miten hän tuo esille esim. vierailukohteen mahdollista uskonnollista tai muuta vakaumuksellista taustaa. Kuten todettua, kaupunki tekee laajasti yhteistyötä erilaisten järjestöjen ja toimijoiden kanssa. Toimijoiden taustalla on erilaisia maailmankatsomuksellisia näkemyksiä. Se, että vierailun isäntä/emäntä kertoo esim. omasta uskonnollisesta näkemyksestään ei sinällään merkitse sitä, että kyse olisi tunnustuksellisesta tilaisuudesta. Perustuslain mukaiseen uskonnonvapauteen kuuluu myös oikeus ilmaista vakaumuksensa.

Vierailun kohteen ollessa esim. uskonnollistaustainen on ilmeistä, että tämä tausta ja siihen liittyviä elementtejä voi tulla vierailun yhteydessä esille. Siltä osin kuin on kyse siitä, että vierailukohteessa esim. siunataan vierailijat, kyseessä voi olla sellainen uskonnon harjoittaminen, johon perustuslain uskonnonvapaussäännöksen mukaan kukaan ei ole velvollinen omantuntonsa vastaisesti osallistumaan. Toimenpiteen tarkempi sisältö on jäänyt epäselväksi, koska lautakunnan jäsenet ovat luonnehtineet tapahtumaa eri tavoin. Osan näkemyksen mukaan kyse on ollut yhdistyksen edustajan tavasta pikemminkin toivottaa siunausta matkaan kuin varsinaisesta uskonnollisesta siunauksesta. Osa jäsenistä taas on kokenut siunauksen uskonnonharjoittamisena. Esille ei kuitenkaan ole tullut seikkoja, joiden perusteella voisi päätellä, että nimenomaan lautakunnan puheenjohtaja olisi tällaisen tapatuman vierailun lopuksi järjestänyt tai että hänen olisi ollut tällaisesta mahdollisuudesta etukäteen tietoinen. Toki vierailun kohdistuessa uskonnollistaustaiseen kohteeseen, vieraan olisi syytä etukäteen sopia, että ohjelmassa ei ole mitään tunnustuksellisia elementtejä. Toisaalta vierailija ei voi - eikä vierailijan yleensä ole soveliastakaan - vaikuttaa isännän/emännän omaan persoonalliseen toimintatapaan. Mikäli tällöin vierailukohteen isännän/emännän toiminnassa tulee esille sellaista, joka on vierailijan oman vakaumuksen vastaista, vierailijan itsenä tehtäväksi jää jättäytyä tällaisen toiminnan ulkopuolelle.

Siltä osin kun on kyse ollut siitä, että onko pitäjäkierueen yhteydessä nautittulla lounaalla tuettu jotenkin vierailtua yhdistystä, voi todeta, että tilapäisen valiokunnan selvityksen mukaan ruokailun kustannukset ovat olleet (ilman arvionlisäveroa) seuraavat: lounas 4,82 euroa/hlö, kahvi 1,32 euroa/hlö ja pulla 0,88 euroa/hlö, yhteensä yhdeksältä henkilöltä 63,15 euroa eli noin 7,02 euroa/hlö. Ruokailu laskutettiin jälkikäteen. Ruokailuun ei voi katsoa sisältyvän tukea yhdistykselle.

Tarkastuslautakunnan jäsenten yhdistykseltä saama lahja on ollut tulitikkurasia ja tuikkukynttilä. Kyseisen lahjan arvo on hyvin vähäinen (korkeintaan muutamia kymmeniä senttejä); sen voi katsoa kuuluvan tavanomaiseen vieraanvaraisuuteen, jolloin lautakunnan jäsenillä on ollut halutessaan mahdollisuus ottaa tällainen lahja vastaan. Lahjan yhteydessä annetun rahankeräystilisiirron ei voida katsoa liittyvän uskonnonharjoittamiseen. On tavanomaista, että järjestöt ja yhdistykset pyrkivät keräämään lahjoituksia toimintansa tukemiseen. Rahapyynnön ja tilisiirron on voinut halutessaan jättää huomiotta.

Jotkut tarkastuslautakunnan jäsenet ovat kuulemisissa nostaneet esille, että lautakunnan kokousasioista olisi kerrottu ulkopuolisille ilman perustetta. Tilapäinen valiokunta toteaa, että toimielimen sisäiset keskustelut ovat hyvän hallintotavan mukaisesti luottamuksellisia. Omien mielipiteiden esittelylle ei lähtökohtaisesti ole estettä, mutta muiden puheenvuoroista kertominen vaikeuttaa luottamuksellisuutta, jota hyvä kokoustyöskentely edellyttää. Yksiselitteistä on, että lautakunnan käsittelemistä salaista asioista ei voi kertoa ulkopuolisille mitään.

Kukaan tarkastuslautakunnan jäsenistä ei ole yksilöinyt mitään tapahtumaa, jossa olisi oikeudettomasti kerrottu lautakunnan käsittelemistä asioista tai käydyistä keskusteluista ulkopuoliselle. Valiokunnan tietoon ei muutoinkaan ole tullut, että salassa pidettäviä tietoja olisi kerrottu ulkopuolisille. Siltä osin kun käsityksellä lautakunnan asioiden kertomisesta ulkopuolisille mahdollisesti viitataan nyt selvittelyn kohteena oleviin seikkoihin, tilapäinen valiokunta toteaa, että sikäli kun jonkin toimielimen kokouksissa esiintyy epäasiallista tai muuten toisia loukkaavaa käytöstä, muuta epäasiallista tai toimielimen työskentelyä haittaavaa toimintaa eikä toimielin itse siihen puutu tai pysty puuttumaan, on selvää, että toimielimen jäsenillä on oikeus – ja jopa velvollisuus – tuoda tämä esille, jotta asiaa pystytään toimielimen ulkopuolelta tarttumaan ja ryhtymään asianmukaisiin toimenpiteisiin.

Siltä osin kun on tuotu esille puheenjohtajan äänenkäyttö ja muut eleet kokouksissa, lautakunnan jäsenten näkemykset ovat tältäkin osin eronneet. Jokaisella on oma persoonallinen tapansa esiintyä ja esittää asioita. Persoonalliset, mm. äänenkäyttöön tai eleisiin liittyvät piirteet, eivät ole sellaisia, jotka oikeuttaisivat esim. henkilön erottamiseen luottamustoimestaan. Asiassa jää epäselväksi, onko puheenjohtajan käytös äänenkäytön tai eleiden osalta ollut joissakin tilanteissa jollain tavalla normaalista persoonallisesta esiintymistavasta poikkeavaa vai onko kyseessä ollut kuulijan oma henkilökohtainen kokemus poikkeavasta käyttäytymisestä. Valiokunnan ei ole mahdollista tältä osin varmuudella arvioida asiaa. Toisaalta on yleisen elämäkokemuksen valossa oletettavaa, että mikäli puheenjohtajan käytös (esim. äänenkäyttö, epäasiallinen kommentointi tms.) olisi ollut selkeän poikkeuksellista tai voimakasta, kaikki lautakunnan jäsenet olisivat kiinnittäneet siihen jollakin tavoin huomiota. Nyt näin ei kuitenkaan ole, vaan henkilöön kohdistuvasta epäasiallisesta käytökset (esim. äänenkäytöstä) ovat kertoneet lähinnä sellaiset lautakunnan jäsenet, joiden näkemykset joltain ovat poikenneet puheenjohtajan näkemyksistä. Tämä viittaa siihen, näiden henkilöiden kynnys sille, mikä on koettu esim. epäasialliseksi äänenkäytöksi, on jossain määrin matalampi kuin niiden, jotka eivät ole nähneet toiminnassa huomautettavaa. Näin ollen kyse on ollut ainakin osittain myös henkilökohtaisesta kokemuksesta. Arvioitaessa toiminnan hyväksyttävyyttä silloin, kun toimintaan voi liittyä esim. jonkinlaisen sanktion mahdollisuus, tulee lähteä ensisijaisesti siitä, miten objektiivisesti asiaa tarkasteleva ihminen kokee tilanteen ja mitä tästä näkökulmasta voidaan pitää hyväksyttävänä.

Luottamuksen arviointia

Edellä todetun perusteella lautakunnan toimintaa arvostelleiden lautakunnan jäsenten tyytymättömyys kohdistuu nimenomaan puheenjohtajan toimintaan. Yksittäisen toimielimen jäsenen erottaminen ei ole epäluottamuksen perusteella mahdollista. Erottaminen koskee aina kaikkia toimielimeen valittuja luottamushenkilöitä, myös varajäseniä. Kuntalain sääntely mahdollistaa myös toimielimen puheenjohtajiston erottamisen, jos puheenjohtaja tai joku varapuheenjohtajista ei nauti valtuuston luottamusta. Erottispäätös koskee koko puheenjohtajistoa.

Valtuusto voi enemmistöpäätöksellä erottaa valitsemansa luottamushenkilöt kesken heidän toimikautensa, jos he ovat menettäneet valtuuston luottamuksen. Tarkastuslautakunnan tulee nauttia valtuuston luottamusta. Erottaminen perustuu käytännössä poliittiseen harkintaan, minkä vuoksi laissa ei ole säädetty erottamisperusteista. Peruste voi olla esim. toimielimen työskentelyä selvästi haittaavat vaikeat sisäiset ristiriidat. Myös valtuuston hyväksymien strategisten linjausten vastainen toiminta voi olla peruste erottaa toimielin. Epäluottamus voi aiheutua yhden tai useamman jäsenen toiminnasta.

Korkein hallinto-oikeus on ratkaisussaan KHO 9.10.2014 t. 3009 todennut, että kysymys siitä, mitkä seikat voivat johtaa laissa tarkoitetulla tavalla valtuuston luottamuksen menettämiseen, ei ole ensisijaisesti oikeudellinen arviointikysymys, vaan poliittisen tai muun tarkoituksenmukaisuusharkinnan alaan kuuluva kysymys. Asian luonteen mukaisesti valtuustolla on tällaisessa asiassa suuri harkintavalta, jota kuitenkin rajoittavat hallintolain 6 §:n mukaiset hallinnon oikeusperiaatteet.

Hallintolain 6 §:n mukaisista periaatteista yhdenvertaisuusperiaate edellyttää, että oikeudellisesti samanlaisissa tapauksissa asiat on ratkaistava samalla tavalla. Lisäksi ratkaisujen on oltava johdonmukaisia. TarkoituSSIDonnaisuusperiaate edellyttää viranomaisen edistävänä viranomaisen oman tehtävän toteuttamista ja kulloinkin sovellettavan lain tavoitteita. Harkintavaltaa on käytettävä hyväksyttävään ja kunnan edun kannalta perusteltavaan tarkoitukseen. TarkoituSSIDonnaisuusperiaate myös kieltää jonkin yksittäisen tahon perusteettoman suosimisen (ja kääntäen jonkin tahon perusteettoman syrjimisen). Objektiviteettiperiaate edellyttää asiallista ja puolueetonta toimintaa. Suhteellisuusperiaate tarkoittaa puolestaan sitä, että käytettävät keinot on mitoitettava oikein; käyttävät keinot eivät esim. saa johtaa ihmisten oikeuksien rajoittamiseen tai omaisuudelle aiheutuvaan haitaan enempää kuin on perusteltua ottaen huomioon keinojen tavoitteena oleva päämäärä. Luottamuksensuojaperiaate tarkoittaa, että yksityisen on voitava luottaa viranomaisen toiminnan oikeellisuuteen ja virheettömyyteen sekä hallintopäätösten pysyvyyteen.

Tilapäisen valiokunnan asettamiseen johtaneessa aloitteessa tarkoitettussa tilanteessa on kyse siitä, onko lautakunnan puheenjohtaja noudattanut toiminnassaan kaupungin toimintaa sääteleviä ja ohjaavia sääntöjä, periaatteita, strategiaa ja käytäntöjä ja onko toiminta ollut puolueetonta ja objektiivista ja käytös asialista ja kunnioittavaa. Saadun selvityksen perusteella on arvioitava, heikentävätkö osan lautakunnan jäsenitä kuulemisissa esille tuomat seikat valtuuston luottamusta tarkastuslautakunnan toimintakykyyn niin, että tilapäinen valiokunta voi esittää tarkastuslautakunnan erottamista ja valtuusto sitten erottaa tarkastuslautakunnan.

Toimielimen ja sen jäsenten tulee noudattaa kaupunginvaltuuston hyväksymiä sääntöjä, strategiaa ja periaatteita. Niin ikään toimielimen tulee noudattaa kaupunginhallituksen hyväksymiä ohjelmia ja periaatteita. Toimielimen ja sen jäsenten on siten toiminnassaan noudatettava mm. kaupungin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmaa. Joensuun kaupungin strategiassa on kaupungin arvoiksi todettu, että toimimme yhdessä, yhdenvertaisesti, rohkeasti ja kestävästi. Strategian mukaan on monta tapaa olla joensuulainen. Kunnioitamme toisiamme ja annamme jokaisen elää omannäköistään elämää. Kohtelemme kaikkia ihmisiä oikeudenmukaisesti. Toivotamme kaikki ihmiset tervetulleeksi.

Kaupungin tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmassa on todettu, että tarkkaavaisuuden kiinnittäminen siihen, että ketään ei aseteta ilman hyväksyttävää syytä eri asemaan sukupuolen, iän, kansalaisuuden, kielen, uskonnon, mielipiteen, vakaumuksen, terveydentilan, vammaisuuden tai muun henkilöön liittyvän syyn perusteella, on yhdenvertaisuuden toteutumisen kannalta ensiarvoisen tärkeää. Tasa-arvo- ja yhdenvertaisuussuunnitelmassa on asetettu toimenpidesuunnitelma, joilla yhdenvertaisuutta kaupungissa edistetään. Tasa-arvo ja yhdenvertaisuussuunnitelman taustalla ovat myös edellä mainitut strategiassa määritellyt kaupungin arvot.

Kaupungin turvallisemman tilan pelisäännöt kiteyttävät kunnioittavan kohtaamisen elementit ja ohjeistavat puuttumaan aktiivisesti havaittuun epäasialliseen käyttäytymiseen. Pelisäännöissä on mm. todettu, että kohtaamme uudet aiheet, henkilöt ja näkökulmat ennakkoluulottomasti. Annamme toisille tilaa, kiinnitämme huomiota sanavalintoihimme ja muistamme tapahtumien osallistujien moninaisuuden. Kunnioitamme jokaisen itsemäärittelyoikeutta emmekä tee oletuksia esimerkiksi toisten sukupuolesta, taustasta tai perhesuhteista. Niin ikään pelisäännöissä on todettu, että on inhimillistä tehdä virheitä. Saatamme loukata tahattomasti ja puhua harkitsemattomasti, esimerkiksi puhumalla vahingossa toisen päälle tai käyttämällä tahattomasti jotakin toista loukkaavaa sanaa. Huomautamme tällaisesta asiallisesti ja syylistämättä. Osaamme pyytää anteeksi. Pelisäännöt on julkaistu joulukuussa 2022. Niitä ei ole käsitelty tai hyväksytty missään toimielimessä, vaan ne on valmisteltu työryhmätyönä liittyen lapsiystävällinen kunta -hankkeeseen. Sinällään turvallisemman tilan pelisäännöissä ei ole mitään sellaista, joka ei jo hyvien käytöstapojen mukaan kuuluisi jokaisen noudatettaviin periaatteisiin.

Edellä todetuvin tavoin valiokunnan selvityksissä on käynyt ilmi, että tarkastuslautakunnan jäsenten ja varajäsenen näkemykset ovat selkeästi jakautuneet kahtia. Valiokunnalla ei ole perusteita epäillä kenenkään lautakunnan jäsenen tai varajäsenen esittämiä omia kokemuksia lautakunnan toiminnasta. Kukin lautakunnan jäsen tulkitsee tapahtumia omasta näkökulmastaan ja omaa taustaansa ja maailmankatsomustaan vasten. Valiokunnan on mahdotonta tietää, mitä missäkin yksittäisessä esiin nostetussa tilanteessa on tapahtunut, jos vastakkain on kaksi toisistaan poikkeavaan näkemystä tapahtumista. Valiokunnan tehtävänä ei ole toimia tuomioistuimena ja ratkaista sitä, mikä näkemys on oikea tai väärä. Valiokunnan tehtävänä on pyrkiä selvittämään käytettävissään olevien keinoin valiokunnan asettamisen perustana olevassa aloitteessa mainittuja seikkoja, joilla voi olla vaikutusta arvioitaessa, nauttiiko tarkastuslautakunta valtuuston luottamusta vai ei. Tarkastuslautakunnan toiminnassa esille tulleiden moitittavien seikkojen tulisi olla sellaisia, että heikentävät luottamusta siihen, että tarkastuslautakunta voi hoitaa tehtävänsä asianmukaisesti. Lautakuntaa ei voi erottaa vain sillä perusteella, että joku tai jotkut jäsenet tai heidän toimintansa ei miellytä ja näistä jäsenistä halutaan eroon.

Oikeudellisesti on mahdollista, että valtuuston epäluottamus perustuu tarkastuslautakunnan toimintaedellytysten heikkenemiseen esim. siksi, että lautakunta tai esim. tarkastuslautakunnan puheenjohtaja ei toimi kaupungin strategian, ohjelmien tai suunnitelmien mukaisesti tai puheenjohtaja esittää epäasiallisia ja loukkaavia kannanottoja jostakin väestöryhmästä tai puheenjohtaja toimii niin, että hänen henkilökohtaiset mielipiteensä on mahdollista käsittää kaupungin viralliseksi näkemykseksi jossakin asiassa taikka puheenjohtajana ei salli tuoda esille tai ota asianmukaisesti käsiteltäväksi esityksiä, jotka poikkeavat hänen kannastaan tai vakaumuksestaan. Kaupunginvaltuuston tehtävä on päättäjänä arvioida, ovatko selvityksissä esille tulleet seikat sellaisia, että ne aiheuttavat sen, että lautakunta ei nauti valtuuston luottamusta. Viime kädessä kyse on poliittisesta arviosta.

Se, että tapahtumista on tarkastuslautakunnan jäsenillä ja varajäsenillä erilaisia näkemyksiä osoittaa, että osa lautakunnan jäsenistä kokee, etteivät lautakunnan puheenjohtajan toimintatavat ole olleet asianmukaisia. Tällainen kokemus voi vaikuttaa epäasialliseksi toiminnan kokevien jäsenten toimintaan ja siten lautakunnan toimintaedellytyksiin. Toisaalta enemmistö lautakunnan jäsenistä ja varajäsenistä ja tarkastuspäällikkö on kuitenkin sitä mieltä, että puheenjohtajan toiminta ei ole ollut epäasiallista ja lautakunta pystyy hoitamaan tehtävänsä. Tarkastuslautakunta on myös saanut tehtyä tarkastuskertomuksen, ja lautakunta on kokoontunut edelleen säännöllisesti, mikä osoittaa, että lautakunta on haasteista huolimatta kyennyt hoitamaan keskeisimmän tehtävänsä.

Esteellisyys

Valtuustossa valtuutettujen esteellisyysperusteet ovat lievemmat kuin kunnanhallituksessa. Jos erotettavat luottamushenkilöt ovat myös valtuutettuja, he eivät KHO:n ratkaisun 1998:19 mukaan ole esteellisiä käsittelemään toimielimen erottamista valtuustossa. Em. KHO:n päätös koskee koko toimielimen erottamista kollektiivisesti. Sen sijaan jos kyse on puheenjohtajiston erottamisesta, erottamispäätöksen voi nähdä kohdistuvan sillä tavoin yksilöidymmin henkilöihin, että puheenjohtajien ollessa valtuutettuja heidän voi katsoa olevan esteellisiä osallistumaan asiasta päättämiseen.

Tilapäisen valiokunnan huomioita

Tarkastuslautakunnan puheenjohtajan on jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin:

- tasapuolisuuteen ja yhdenvertaisuuteen lautakunnan toiminnassa/työskentelyssä
- hyvän hallinnon periaatteisiin
- asianmukaiseen suhtautumiseen sukupuoli- ja seksuaalivähemmistöihin
- ei esitä henkilökohtaisia mielipiteitään niin, että ne voidaan käsittää lautakunnan tai kaupungin kannaksi

Tarkastuslautakunnan on jatkossa kiinnitettävä erityistä huomiota seuraaviin seikkoihin:

- turvallisemman tilan pelisääntöihin

Tilapäisen valiokunnan puheenjohtajan päätösesitys

Tilapäinen valiokunta päättää

esittää kaupunginvaltuustolle, että kaupunginvaltuusto päättää todeta edellä mainittuun pohjautuen tarkastuslautakunnan nauttivan kaupunginvaltuuston luottamusta ja että tarkastuslautakunta voi jatkaa tehtävässään ja

pyytää tilapäisen valiokunnan esityksestä lausunnon kaupunginhallituksesta ja liittää lausunnon valiokunnan valtuustolle menevän päätösesityksen liitteeksi.

Keskustelu:

Keskustelussa Timo Puustinen ja Jasmin Pyöriäinen kannattivat pohjaesitystä.

Keskustelussa Maija Kuivalainen esitti, että tilapäinen valiokunta esittää, että kaupunginvaltuusto päättää todeta, että tarkastuslautakunnan puheenjohtajisto on menettänyt kaupunginvaltuuston luottamuksen ja että tarkastuslautakunnan puheenjohtajisto tulee erottaa. Jarno Pitko kannatti Maija Kuivalaisen esitystä.

Koska oli tehty esitys puheenjohtajiston erottamisesta, Matti Ketonen esitti, että tilapäinen valiokunta esittää, että kaupunginvaltuusto päättää todeta, että koko tarkastuslautakunta on menettänyt kaupunginvaltuuston luottamuksen ja että koko tarkastuslautakunta tulee erottaa. Outi Mara kannatti Matti Ketosen esitystä.

Ensimmäisessä äänestyksessä asetettiin vastakkain Maija Kuivalaisen ja Matti Ketosen esitykset. Ne, jotka kannattivat Maija Kuivalaisen esitystä äänestivät JAA ja ne, jotka kannattivat Matti Ketosen esitystä äänestivät EI. Äänestys tehtiin nimenhuutoäänestyksenä. Jaa-ääniä annettiin neljä kappaletta (Maija Kuivalainen, Jasmin Pyöriäinen, Satu-Sisko Eloranta, Jarno Pitko) ja ei-ääniä 2 kappaletta (Matti Ketonen, Outi Mara), tyhjiä yksi (Timo Puustinen).

Toisessa äänestyksessä asetettiin vastakkain puheenjohtajan pohjaesitys ja ensimmäisessä äänestyksessä voittanut Maija Kuivalaisen esitys. Ne, jotka kannattivat puheenjohtajan pohjaesitystä äänestivät JAA ja ne, jotka kannattivat Maija Kuivalaisen esitystä äänestivät EI. Äänestys tehtiin nimenhuutoäänestyksenä. Jaa-ääniä annettiin viisi kappaletta (Jasmin Pyöriäinen, Satu-Sisko Eloranta, Matti Ketonen, Outi Mara, Timo Puustinen) ja ei-ääniä kaksi kappaletta (Maija Kuivalainen, Jarno Pitko).

Päätös:

Puheenjohtaja totesi, että edellä selostetun käsittelyn tuloksena tilapäinen valiokunta on hyväksynyt puheenjohtajan pohjaesityksen.

Maija Kuivalainen jätti päätökseen eriävän mielipiteen. Eriävän mielipiteen perustelut: Kuulemisten ja osin edellä esitetyn tilapäisen valiokunnan esittelytekstissä nostettujen asioiden perusteella tulkitsen, että tarkastuslautakunnan puheenjohtaja on toiminut tavalla, joka ei osoita puheenjohtajalta edellytettävää luottamuksellisuutta.”

Tilapäisen valiokunnan tausta-aineisto on oheismateriaalina ja se on luettavissa sähköisessä kokouksessa.

Valimstelija: hallintopalvelut

Kaupunginjohtajan päätösehdotus:

Kaupunginhallitus päättää todeta lausuntonaan

että tilapäinen valiokunta on kaupunginhallituksen näkemyksen mukaan selvittänyt ja tutkinut asian perusteellisesti ja asianmukaisesti. Valmistelu antaa

kaupunginvaltuustolle edellytykset ottaa kantaa siihen, nautiiko tarkastuslautakunta kaupunginvaltuuston luottamusta.

Päätös:

Hyväksyttiin yksimielisesti.

Kaupunginlakimies Mikko Kärkkäinen oli kokouksessa asiantuntijana asian käsittelyn aikana.