

Minna Salli

**LUOTTAMUSHENKILÖN KUNTAJOHTAJAAN
KOHDISTAMA HÄIRINTÄ**
Kirjallisuuskatsaus

Johtamisen ja talouden tiedekunta
Kandidaatintutkielma
Huhtikuu 2024

TIIVISTELMÄ

Minna Salli: Luottamushenkilön kuntajohtajaan kohdistama häirintä - Kirjallisuuskatsaus
Kandidaatintutkielma
Tampereen yliopisto
Hallintotieteiden tutkinto-ohjelma
Huhtikuu 2024

Tässä tutkielmassa tarkastellaan, millä tavoin kuntalaissa (410/2015) määritellyn luottamushenkilön kuntajohtajaan kohdistamaa häirintää tai epäasiallista kohtelua on käsitelty aiemmassa tutkimuksessa ja kirjallisuudessa. Tutkielman tavoitteena on lisätä ymmärrystä ilmiöstä ja havainnollistaa, minkälaiden näkökulmien kautta ilmiötä on käsitelty. Lisäksi tutkielmassa tarkastellaan, onko kirjallisuudessa kuvattu häirintään puuttumista ja sen keinoja ja minkälaisia nämä keinot ovat olleet.

Tutkielma toteutetaan teoreettisena tutkimuksena ja aihetta lähestytään kuvailevan kirjallisuuskatsauksen avulla. Tutkielman aineiston valintaa ohjaa kauttaaltaan aineiston sisältö suhteessa tutkimuskysymykseen. Aineisto rajataan ilmiön aiheen ja kontekstin perusteella kotimaisiin lähteisiin.

Tulosten perusteella aineistosta nousee esiin kolme laajempaa näkökulmaa - vuorovaikutus, luottamus ja johtaminen. Näkökulmat linkittyvät vahvasti toisiinsa vuorovaikutuksen toimiessa punaisena lankana näkökulmien välillä. Konfliktit syntyvät ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. Erilaiset johtamiskriisit voivat myös eskaloitua häirinnän tai epäasiallisen kohtelun tilanteiksi. Kuntajohtajan johtamisen liikkumavaraan on syytä kiinnittää huomiota, koska laaja liikkumavara toimii kuntajohtajan suojana haasteellisissa tilanteissa. Kompleksisessa toimintaympäristössä vuorovaikutuksen ja luottamuksen merkitys korostuvat.

Lainsäädännössä annetaan viitekehys veloitteelle puuttua häirintään tai epäasialliseen kohteluun. Lainsäädännöstä ja aineistosta ilmenee kunnanhallituksen työnantajarooli suhteessa kuntajohtajaan ja sitä kautta vastuu puuttua kuntajohtajaan kohdistuvaan häirintään. Tulosten perusteella voidaan todeta, että keinoja puuttumiseen on, mutta niitä ei välttämättä tunnisteta näiden tilanteiden ratkaisun keinoiksi. Strateginen päätös nollatoleranssista häirintään ja yhteinen toimintamalli toimisivat ennaltaehkäisevinä keinoina. Käytännön keinoista nousee esiin myös varhainen puuttuminen, luottamushenkilöiden johtamisosaamisen vahvistaminen, johtamissopimusten hyödyntäminen, kehityskeskustelut sekä työnohjaus. Jatkotutkimusaiheena voisi olla laajempi perehtyminen keinoihin sekä puuttumisen toimintamalleihin.

Avainsanat: Häirintä, epäasiallinen kohtelu, kunnanjohtaja, kuntajohtaja, luottamushenkilö, kuntajohtaminen

Tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin Originality Check -ohjelmalla.

Sisällys

1. JOHDANTO.....	1
2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ	3
3. TEOREETTINEN VIITEKEHYS	4
3.1 Luottamushenkilö, kunnanhallitus ja kuntajohtaja	4
3.2 Häirintä ja epäasiallinen käyttäytyminen	6
4. TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTO	9
4.1 Kuvaileva kirjallisuuskatsaus tutkimusmenetelmänä.....	9
4.2 Tutkimusaineisto ja sen valinta	11
4.3 Analyysin tulokset.....	12
5. TULOKSET	13
5.1 Kuntajohtajien häirintä ja törmäyskurssin diskurssi.....	13
5.2 Vuorovaikutus ja luottamus kompleksisessa toimintaympäristössä.....	14
5.3 Häirintään puuttuminen	17
5.4 Häirintään puuttumisen keinot.....	19
6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS.....	23
LÄHTEET.....	28

Kuvioluettelo:

Kuvio 1. Aineiston näkökulmien luokittelu

1. JOHDANTO

Tutkimukseni koskee luottamushenkilön kuntajohtajaan kohdistamaa häirintää ja epäasiallista kohtelua. Säännöllisesti toteutettu Suomen Kuntaliiton, Kevan ja Kuntajohtajat ry:n *Kuntajohtajien työhyvinvointi* -tutkimus kertoo, että häirintää ja uhkailua kokevien kuntajohtajien osuus on lisääntynyt vuodesta 2018, jolloin 41 prosenttia kuntajohtajista koki häirintää ja uhkailua. Vuonna 2022 vastaava prosentti oli 44. (Kuntaliitto, 2022.) Uhkailun ja häirinnän tavat ovat aikojen saatossa muuttaneet muotoaan erityisesti sosiaalisen median yleistymisen vuoksi. Sosiaalisessa mediassa asioiden palaute on anonyymimpaa. (Pekola-Sjöblom & Airaksinen 2018, 6.) Luottamushenkilöt ovat yksi, mutta eivät ainoa taho, joka voi käyttäytyä kuntajohtajaa kohtaan epäasiallisesti (Kuntalehti 28.8.2018, Kuntalehti 13.1.2020, Helsingin Sanomat 23.10.2020). Luottamushenkilöiden kuntajohtajaan kohdistama häirintä on ilmiönä eräänlainen tabu (Kuntalehti 13.1.2020). Tämän vuoksi on tärkeä pureutua aiheeseen tarkemmin ja tarkastella, miten ilmiötä on aiemmassa tutkimuksessa käsitelty.

Aihe on tärkeä kuntajohtajan ja luottamushenkilön (etenkin kunnanhallituksen jäsenen) aseman vuoksi. Kuntalain (410/2015) 39 § 4 kohdan mukaan kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana. Kuntalain 38 § 3 momentin mukaan kunnanjohtaja taas johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Kunnanhallitus on kuntajohtajan esihenkilö. Kuntajohtaja on kuntalain 41 § 1 momentin mukaisesti virkasuhteessa kuntaan. Työturvallisuuslakia (738/2002) sovelletaan lain 2 §:n soveltamisalan mukaan paitsi työsuhteessa myös virkasuhteessa tai siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa tehtävään työhön. Kuntajohtajalla on viranhaltijana muiden viranhaltijoiden ja työntekijöiden tapaan työturvallisuuslain suoma oikeus turvallisiin ja terveellisiin työolosuhteisiin. Vastuu puuttua terveyttä vaarantavaan häirintään on työturvallisuuslain 28 §:n mukaan työnantajalla. Luottamushenkilöorganisaatiossa ilmenneissä epäasiallisen käytöksen tilanteissa on kuitenkin ollut epäselvyyttä siitä, mikä taho on velvollinen puuttumaan luottamushenkilöiden epäasialliseen käyttäytymiseen (Ojalampi 2015, 225). Työnantajavastuun kannalta lainsäädäntö on kuitenkin selkeä.

Aihe on myös yksilön näkökulmasta kiinnostava, koska on tullut vaikutelma, että kuntajohtajat ikään kuin hyväksyvät tilanteen asemansa perusteella ja katsovat häirinnän ja epäasiallisen kohtelun kuuluvan tehtävään ja vaikuttamiseen siihen jopa mahdottomaksi. Toisaalta he toivoisivat häirintään puuttumista sekä keinoja ja työkaluja siihen vaikuttamiseen, koska niitä ei heidän näkemyksensä mukaan tällä hetkellä ole. Häirintä on vaikuttanut myös kuntajohtajan työhyvinvointia heikentävästi. (Junnola 2020, 58-59). Selvää on, että kuntajohtajan täytyy tehtävässään sietää ristiriitaisiakin tilanteita, joten erilaisten konfliktienkin voidaan katsoa kuuluvan työnkuvaan. Nuoret kuntajohtajat ovat tuoneet myös esiin, että vahva ja värikäs keskustelu on luontainen osa paikallispolitiikkaa eikä tällaista keskustelua tule estää tai sekoittaa häiriköintiin (Haveri ym. 2015, 62). Pidemmän päälle ei kuitenkaan ole kenenkään etu, mikäli ristiriitatilanteet jatkuvat, kriisiytyvät ja henkilöityvät jopa työturvallisuuslain vastaiseksi tilaksi. Tämän vuoksi on tärkeää tarkastella myös keinoja, joita tutkimuksissa tai kirjallisuudessa on esitetty.

Luottamushenkilöiden ja viranhaltijajohdon ristiriidat tai taistelu vallasta eivät tee kunnan maineelle hyvää ja voivat vaikuttaa kuntajohtajan työn houkuttelevuuteen (Leinonen 2012, 70, 73-74). Myös kunnanhallituksen toiminta työnantajana vaikuttaa houkuttelevuuteen (Suomen Kuntaliitto 2016, 4). Kunnallishallinto perustuu luottamushenkilöiden vahvaan ja määräävään asemaan. Toimiva yhteistyö kuntajohtajan ja kunnanhallituksen ja -valtuuston välillä olisi ideaalitalanne, joka tarkoittaisi käytännössä sitä, että kunnanvaltuusto ja -hallitus toimivat kuntajohtajan esihenkilönä, tukijoina, kannustajina ja sparraajina. Toisaalta luottamushenkilöorganisaation ja kuntajohtajan suhde ja sen tasapaino on aihe, jolle ei tällä hetkellä ole selkeää ratkaisua ja johon on kaivattu selkeitä toiminnan ja työnjaon pelisääntöjä. Keskusteluissa on kaivattu lainsäädännön tukea tähän, mutta toisaalta on korostettu myös osapuolten yhteistyövalmiuksia sekä keskinäiseen kunnioitukseen perustuvaa vuorovaikutusta. (Leinonen 2012, 57, 61.) Tutkimukseni tuottaa myös tietoa olemassa olevien hyvien käytäntöjen edistämiseksi.

Tutkimus toteutetaan teoreettisena tutkimuksena. Tutkimuksen metodina toimii laadullinen kuvaileva kirjallisuuskatsaus.

Asiasanat: häirintä, epäasiallinen kohtelu, kunnanjohtaja, kuntajohtaja, luottamushenkilö, kuntajohtaminen

2. TUTKIMUSTEHTÄVÄ

Tutkimuksessa tarkastellaan, miten luottamushenkilön kuntajohtajaan kohdistamaa häirintää ja epäasiallista kohtelua on käsitelty aiemmassa tutkimuksessa ja kirjallisuudessa sekä minkälaisia teemoja ilmiöstä nousee esiin. Tutkimuksen ensisijaisena tavoitteena on lisätä ymmärrystä haastavasta ilmiöstä ja havainnollistaa, minkälaisen keskustelun yhteydessä ilmiötä on ylipäänsä käsitelty. Kyösti ym. (2022, 213) nostavat esiin myös selvitystarpeen menettelytavoista ja keinoista, joilla kuntajohtamisen kriiseihin voidaan reagoida mahdollisimman aikaisessa vaiheessa. Häirintään ja muunlaiseen epäasialliseen kohteluun puuttuminen on yksi keino reagoida alkaviin kriiseihin. Tämän vuoksi tutkimuksen tavoitteena on myös pureutua tarkemmin siihen, onko häirintään puuttumista ja puuttumisen keinoja tarkastelu aiemmassa kirjallisuudessa. Tavoitteena on tuottaa myös tietoa käytännön keinoista. Uskon tutkimukseni aiheen olevan paitsi tieteellisesti myös käytännön merkityksen kautta perusteltu. Tutkimukseni lisää myös tietoisuutta puuttumisen ja keinovalikoiman käyttöönoton osalta.

Tutkimuksen ohjaava tutkimuskysymys on:

- Millaisena luottamushenkilön kuntajohtajaan kohdistama häirintä sekä siihen puuttuminen näyttäytyvät kirjallisuuden valossa?
- Pääkysymystä tarkentavat osakysymykset ovat 1) Millaisten näkökulmien kautta häirintää on kirjallisuudessa tarkasteltu? 2) Onko kirjallisuudessa kuvattu häirintään puuttumista ja sen keinoja?

Tutkimusstrategiana on teoreettinen tutkimus ja metodina toimii laadullinen kuvaileva kirjallisuuskatsaus. Laadullisella kuvailevalla kirjallisuuskatsauksella luottamushenkilön kuntajohtajaan kohdistamasta häirinnästä pystytään avaamaan kokonaisvaltainen ja monipuolinen näkymä tarkasteltavaan ilmiöön.

3. TOOREETTINEN VIITEKEHYS

Tutkimus toteutetaan teoreettisena tutkimuksena. Salmisen (2011, 39) mukaan kirjallisuuskatsaus voi olla itsenäinen metodi ja tutkimustekniikka, vaikka se on myös tutkimuksen johdanto-osiin kuuluva katsaus aiempaan tehtyyn tutkimukseen ja täten apumenetelmä. Tämän tutkimuksen menetelmävalinta haastaa tutkimuksen teoreettisen viitekehyksen osion, koska viitekehyksessä yleensä esitellään tutkimukseen liittyvä olennainen aiempi tutkimus. Tämän tutkimuksen teoreettinen viitekehys muodostuu käsitteellisestä tarkastelusta, koska käsitteet muodostavat teoreettisen tutkimuksen olennaisen viitekehyksen.

Tutkimuksen tulisi rakentua käsitteellisten ratkaisujen ja merkitystulkintojen varaan. Jotkut käsitteet ovat konkreettisia käsitteitä, jotka liittyvät ajallisiin ja paikallisiin seikkoihin. (Hirsjärvi ym. 2007, 143). Tämän tutkimuksen käsitteet ovat konkreettisia, koska lainsäädäntö antaa niille selkeät puitteet. Teoreettisessa viitekehyksessä avataan tutkimuksen kannalta keskeiset käsitteet: luottamushenkilö, kunnanhallitus, kuntajohtaja sekä häirintä ja epäasiallinen kohtelu.

3.1 Luottamushenkilö, kunnanhallitus ja kuntajohtaja

Tämän tutkimuksen kannalta olennainen käsite on kunnan luottamushenkilö, joka määritellään kuntalain 69 §:ssä. Kunnan luottamushenkilöitä ovat kunnanvaltuutetut ja -varavaltuutetut, kunnan eri toimielimiin valitut jäsenet, kuntayhtymän toimielimiin valitut jäsenet sekä myös muut kunnan luottamustoimiin valitut henkilöt. Säännöksen 2 momentin mukaan ”*luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden etua sekä toimia luottamustehtävässään arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla*”. Tämä yleinen säännös ohjaa luottamushenkilön toimintaa luottamustoimessa siten, että luottamushenkilön käytös ei saa olla yleisesti hyväksytyjen käytösnormien vastaista. Koska tehtävän poliittinen luonne jo lähtökohtaisesti merkitsee sitä, että luottamushenkilöt suhtautuvat asioihin eri tavalla, on tämä käyttäytymissäännös ymmärrettävä toimintaohjeeksi, joka korostaa toiminnan moraalisia ja eettisiä arvoja. (HE 268/2014, 189; Harjula & Prättälä 2019, 472.) Harjulan ja Prättälän mukaan oikeudellisia sanktioita 69 §:n rikkomisesta ei voine seurata (2019, 472). Vaikka käyttäytymissäännöllä ei ole itsenäistä asemaa, sitä tulisi voida käyttää tulkinta-apuna,

kun arvioidaan luottamushenkilön lainmukaista käytöstä ja sen vakavuutta (Ojalampi 2015, 232, 242).

Kuntalain edellä mainittu käyttäytymissäännös luo puitteet sille, miten luottamushenkilön tulee käyttäytyä suhteessa kuntajohtajaan tai muihin viranhaltijoihin. Toimiminen arvokkaasti tehtävän edellyttämällä tavalla sisältää vuoropuhelun ja yhteistyön virkajohdon kanssa myös siten, että yhteistyö on korrektaa, sujuvaa ja hyvän käytöksen mukaista (Mäkelä 2023, 283). Tämä säännös rajoittanee myös luottamushenkilön toimintavapauden väärinkäyttöä, vaikka lähtökohtaisesti luottamushenkilöillä on asemansa johdosta laaja toiminta- ja sananvapaus (Ojalampi 2015, 230-231).

Kuntalain 85 §:n 1 momentin mukaan luottamushenkilö hoitaa luottamustoimintaa virkavastuulla ja häneen sovelletaan rikoslain 40 luvun virkarikoksia koskevia säännöksiä. Säännöksen 2 momentissa säädetään kunnanhallituksen velvollisuudesta pyytää luottamushenkilöltä selitys, mikäli on syytä epäillä, että luottamushenkilö on toimessaan syyllistynyt virkarikokseen tai muuten menetellyt siinä velvollisuuksiensa vastaisesti. Tarvittaessa kunnanhallituksen on ilmoitettava asiasta valtuustolle. Velvollisuuksien vastaisena menettelynä voidaan pitää sitä, että luottamushenkilö on käyttäytynyt työntekijää kohtaan työturvallisuuslain vastaisesti (Ojalampi 2015, 234-235, 242). Kuntalain 85 § ja Ojalammin tulkinta ovat prosessuaalisessa mielessä olennaisia pohdittaessa keinoja luottamushenkilön kuntajohtajaan kohdistamaan häirintään.

Kun kyse on vastuusta ja velvoitteesta puuttua luottamushenkilön epäasialliseen käytökseen, tutkimuksen kannalta on keskeistä määritellä kunnanhallitus. Kuntalain 38 §:n 2 momentin mukaan kunnanhallitus johtaa kunnan toimintaa, hallintoa ja taloutta. Sen tehtävänä on muun muassa edustaa kuntaa työnantajana sekä vastata kunnan henkilöstöpolitiikasta (lain 39 § 4 kohta). Jälkimmäinen lisättiin konkreettisenä mainintana nykyiseen lakiin periaatteellisen merkittävyytensä vuoksi (HE 268/2014, 166; Harjula & Prättälä 2019, 338). Kunta on usein itse kunnan suurin työnantaja ja tämän vuoksi erityistä huomiota tulisi kiinnittää kunnan omaan henkilöstöpolitiikkaan. Henkilöstöpolitiikkaan kuuluu muun muassa työhyvinvointi ja sen seuranta sekä työsuojelu ja työturvallisuus. (Harjula & Prättälä 2019, 339.)

Kunnanhallitus toimielimenä on virkasuhteisen kuntajohtajan esihenkilö. Operatiivista esihenkilö- ja johtamisvastuuta käyttää kuitenkin kunnanhallituksen puheenjohtaja, joka toimii kuntajohtajan hallinnollisena esihenkilönä. (Suomen Kuntaliitto 2016, 5; Suomen Kuntaliitto 2019, 4; Suomen Kuntaliitto 2024, 12.) Kunnanhallituksella on merkittävä rooli kunnan poliittisen ja ammatillisen organisaation yhteistyön ja yhteistyökulttuurin rakentamisessa. Se, miten kunnanhallitus toimii työnantajana, vaikuttaa myös siihen, kuinka houkuttelevia johtamistehtävät kunnassa ovat. Hyvä johtamiskulttuuri sekä henkilöstöpolitiikka sekä kuntajohtajan työn tuki lisäävät houkuttelevuutta ja kunnan kilpailukykyä. Kunta ei kiristyvässä kilpailussa pärjää, jos kuntajohtajan työskentelyolosuhteet eivät ole kunnossa. (Suomen Kuntaliitto 2016, 5.)

Käytän tutkimuksessani käsitettä kuntajohtaja. Kuntajohtaja tässä tutkimuksessa tarkoittaa kuntalain 41 §:n mukaista kunnanjohtajaa, joka 1 momentin mukaan on virkasuhteessa kuntaan. Kuntalain 38 § 3 momentin mukaan kuntajohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Tutkimuksessa ei tarkastella tilannetta, jossa kunnassa on pormestari. Pormestari ei ole virkasuhteessa kuntaan, vaan on kuntalain 44 § 1 momentin mukaisesti kunnan luottamushenkilö, joka toimii kunnanhallituksen puheenjohtajana.

3.2 Häirintä ja epäasiallinen käyttäytyminen

Tutkimuksen kannalta on olennaista määritellä, mitä häirintä ja epäasiallinen käyttäytyminen tarkoittavat ja erityisesti, mitä työturvallisuuslain (738/2002) mukainen häirintä tarkoittaa. Työturvallisuuslakia sovelletaan työsopimussuhteisten lisäksi myös virkasuhteessa tai siihen verrattavassa julkisoikeudellisessa palvelussuhteessa tehtävään työhön (lain 2 § 1 momentti). Kuntajohtaja on virkasuhteessa ja näin ollen työturvallisuuslain soveltamisalan piirissä. Lain tarkoituksena on turvata ja ylläpitää työntekijöiden työkykyä ja ehkäistä työstä aiheutuvia fyysisiä tai psyykkisiä terveyshaittoja (lain 1 §). Työnantajan on huomioitava häirinnän ja muun epäasiallisen kohtelun vaara psyykkisen työturvallisuuden varmistamiseksi (Havula ym. 2018, 128).

Työturvallisuuslain 28 §:ssä säädetään häirinnästä. Sen mukaan, ”jos työssä esiintyy työntekijään kohdistuvaa hänen terveydelleen haittaa tai vaaraa aiheuttavaa häirintää tai muuta epäasiallista kohtelua, työnantajan on asiasta tiedon saatuaan käytettävissään olevin keinoin ryhdyttävä toimiin

epäkohdan poistamiseksi”. Säännöksen vastaista on kaikenlainen työntekijän henkistä hyvinvointia häiritsevä toiminta (Havula ym. 2018, 128-129; Sosiaali- ja terveysministeriö 2016, 6). Häirintää voi tulla myös työyhteisön ulkopuolelta (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016, 6; Havula ym. 2018, 135). Myös työnantajan edustajan käyttäytyminen kuuluu työturvallisuuslain säännöksen piiriin (Havula ym. 2018, 135). Häirintä voi tapahtua myös kunnan luottamushenkilöiden taholta.

Laissa ei ole tarkemmin määritelty, minkälaista lain vastainen häirintä tai epäasiallinen kohtelu on. Edellytyksenä kuitenkin on, että häirintä aiheuttaa haittaa tai vaaraa työntekijän terveydelle (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016, 6). Haitta ja vaara terveydelle arvioidaan objektiivisesti ja tapauskohtaisesti (Havula ym. 2018, 136). Työturvallisuuslain vastainen häirintä voi olla esimerkiksi uhkailua, pelottelua, ilkeitä ja vihjailevia viestejä tai väheksyviä ja pilkkaavia puheita. Häirintä voi ilmetä myös työntekijän ominaisuuksien, luonteenpiirteiden tai yksityiselämän mustamaalaamisena. Se voi ilmetä panetteluna, mielenterveyden kyseenalaistamisena, toistuvana asiattomana puuttumisena työntekoon, fyysisenä väkivaltana tai nöyryyttävinä käskyinä. Se voi ilmetä myös työnteon jatkuvana perusteettomana arvosteluna tai vaikeuttamisena tai maineen ja aseman kyseenalaistamisena tai naurunalaiseksi saattamisena. (mm. Havula ym. 2018, 129; Sosiaali- ja terveysministeriö 2016, 6.)

Työturvallisuuslain vastaisena tekona häirintä tai laiminlyönti on järjestelmällistä ja jatkuvaa, toista alistavaa tai loukkaavaa toimintaa (Havula ym. 2018, 129). Häirintä ja epäasiallinen kohtelu edellyttävät toistuvuutta tai tietynlaista olotilan pysyvyyttä, jotta se aiheuttaa lain edellyttämää terveyshaittaa (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016, 6). Kaikki kielteinen toiminta ei ole työturvallisuuslain mukaista häirintää. Esimerkiksi satunnainen epäasiallinen käytös ja kielenkäyttö tai näkemuserot eivät ole työturvallisuuslain tarkoittamaa häirintää kuten eivät myöskään yksittäiset erimielisyydet. (Sosiaali- ja terveysministeriö 2016, 7.)

Häirinnästä säädetään myös laissa naisten ja miesten välisestä tasa-arvosta (609/1986) ja yhdenvertaisuuslaissa (1325/2014). Tasa-arvolaisissa säädetään seksuaalisesta tai muusta sukupuoleen perustuvasta häirinnästä ja yhdenvertaisuuslaissa kiellettyyn syrjintäperusteeseen perustuvasta häirinnästä. Tasa-arvolain 7 § 5 momentin mukaan seksuaalista häirintää ja häirintää sukupuolen perusteella samoin kuin käskyä tai ohjetta harjoittaa sukupuoleen perustuvaa syrjintää on pidettävä

tasa-arvolaisissa tarkoitettuna syrjintänä. Tasa-arvolain 7 § 6 momentissa määritellään tarkemmin seksuaalinen häirintä. Sillä tarkoitetaan sanallista, sanatonta tai fyysistä, luonteeltaan seksuaalista ei-toivottua käytöstä, jolla tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukataan henkilön henkistä tai fyysistä koskemattomuutta luomalla uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä taikka ahdistava ilmapiiri. Sukupuoleen perustuva häirintä taas määritellään tasa-arvolain 7 § 7 momentissa ja sillä tarkoitetaan sukupuoleen, sukupuoli-identiteettiin tai sukupuolen ilmaisuun liittyvää ei-toivottua käytöstä, joka ei ole luonteeltaan seksuaalista ja jolla tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukataan henkilön henkistä tai fyysistä koskemattomuutta ja luodaan uhkaava, vihamielinen, halventava, nöyryyttävä tai ahdistava ilmapiiri. Yhdenvertaisuuslain 14 § 1 momentin mukaan henkilön ihmisarvoa tarkoituksellisesti tai tosiasiallisesti loukkaava käyttäytyminen on häirintää, jos loukkaava käyttäytyminen liittyy yhdenvertaisuuslain 8 §:n 1 momentissa tarkoitettuun syyhyn (ikä, alkuperä, kansalaisuus, kieli, uskonto, vakaumus, mielipide, poliittinen toiminta, ammattiyhdistystoiminta, perhesuhteet, terveydentila, vammaisuus, seksuaalinen suuntautuminen tai muu henkilöön liittyvä syy) ja käyttäytymisellä luodaan tällaisen syyn vuoksi henkilöä halventava tai nöyryyttävä tai häntä kohtaan uhkaava, vihamielinen tai hyökkäävä ilmapiiri. Molemmissa laeissa työnantajan menettelyä pidetään syrjintänä, jos työnantaja saa tiedon lain mukaisesta häirinnästä, eikä ryhdy toimenpiteisiin sen poistamiseksi (tasa-arvolain 8 d § ja yhdenvertaisuuslain 14 § 2 momentti). On mahdollista, että häirintä täyttää samalla kertaa edellä mainittujen lakien mukaisen häirinnän ja myös työturvallisuuslain 28 §:n häirinnän tunnusmerkit (Havula ym. 2018, 129).

Työturvallisuuslaissa tarkoitettu häirinnästä tai muusta epäasiallisesta käyttäytymisestä on erotettava vastuuton työkäyttäytyminen, joka ei varsinaisesti ole työturvallisuuslain mukaista häirintää. Vastuuton käyttäytyminen häiritsee ja vaikeuttaa toimintaa ja aiheuttaa mielipahaa, ärtymystä tai työmotivaation laskua. Se voi ilmetä omavaltaisena käytöksenä, valtuuksien ylityksenä toimintatapojen noudattamatta jättämisenä tai kohtuuttomina tunteenpurkauksina. Kohde voi vaihtua tai se voi kohdistua kaikkiin yhtä lailla. (Työterveyslaitos.) Vaikka kyse ei olisikaan työturvallisuuslain vastaisesta tilanteesta, on työnantajan syytä puuttua tällaiseen käyttäytymiseen ja tällaista käyttäytymistä on myös ehkäistävä ennalta. Puuttumisvelvoite ja tilanteiden ennaltaehkäiseminen liittyy työnantajan työturvallisuuslain mukaiseen yleiseen huolehtimisvelvoitteeseen. (Havula ym. 2018, 132.)

Jokaisessa organisaatiossa on mielipide- ja näkemyseroja (Työterveyslaitos). Poliitiikan perusluonteeseen kuuluu myös, että luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välille syntyy poliittisia erimielisyyksiä ja arvoihin perustuvia näkemyseroja siitä, miten yhteiskunnallisia asioita tulisi hoitaa. Osana sananvapautta näkemyserot saattavat sisältää toisen mielipiteen ja moraalinen julkista arvostelua. On kuitenkin erotettava se, milloin arvostelun kohteena ei ole enää mielipide, vaan henkilö. (Ojalampi 2015, 231.) Vaikka tällainen yleisempi vastuuton käytös ei olisikaan työturvallisuuslain vastaista, se ei silti kuulu kunnalliseen päätöksentekoon (Työturvallisuuskeskus 2021, 15).

4. TUTKIMUSMENETELMÄ JA AINEISTO

4.1 Kuvaileva kirjallisuuskatsaus tutkimusmenetelmänä

Tutkimus toteutetaan laadullisena kuvailevana kirjallisuuskatsauksena. Kirjallisuuskatsausta on luonnehdittu metodiksi, jossa tutkitaan jo tehtyä tutkimusta. Kirjallisuuskatsauksen avulla kootaan aiemmin tehtyjen tutkimusten tuloksia, jotka ovat perustana uusille tutkimustuloksille. (Salminen 2011, 1, 4.) Kuvaileva kirjallisuuskatsaus on aineistolähtöistä, jolloin aikaisempaa tietoa kootaan, kuvaillaan ja jäsenellään siten, että ymmärrys tarkasteltavasta ilmiöstä lisääntyy (Kangasniemi ym. 2013, 298). Tämän tutkimuksen yhtenä tavoitteena on lisätä ymmärrystä ja havainnollistaa, minkälaisen keskustelun ja teemojen yhteydessä luottamushenkilön epäasiallista käyttäytymistä tai häirintää suhteessa kuntajohtajaan on käsitelty. Hoitotieteiden osalta kuvailevan kirjallisuuskatsauksen on katsottu soveltuvan käytäntöjen arviointiin ja kehittämiseen sekä tiedon tuottamiseen hyvien käytäntöjen edistämiseksi (Kangasniemi ym. 2013, 295). Tämän tutkimuksen tavoitteena on pureutua tarkemmin myös siihen, onko häirintään puuttumista ja puuttumisen keinoja ylipäänsä tarkasteltu aiemmissa tutkimuksissa tai kirjallisuudessa. Tältä osin tämän tutkimuksen tavoitteena on koota ja yhdistelemällä tuottaa tietoa myös käytännön keinoista. Tämän tutkimuksen tavoitteiden perusteella on päädytty siihen, että kuvaileva kirjallisuuskatsaus on perusteltu menetelmävalinta tutkimukselle. Kuvaileva kirjallisuuskatsaus menetelmänä sopii myös hajanaisiin ja pirstaleisiin aiheisiin (Kangasniemi ym. 2013, 295). Tämän tutkimuksen aihepiiri ei ole selkeä yhtenäinen kokonaisuus, joten kuvaileva kirjallisuuskatsaus menetelmänä vastaa tähän tutkimukseen. Tätä tutkimusta voi lähtökohtaisesti kuvata narratiiviseksi kirjallisuuskatsaukseksi, jossa

tutkimusaineistoa ei ole seulottu systemaattisesti. Narratiivisella kuvailevalla kirjallisuuskatsauksella pyritään antamaan suhteellisen laaja kuva tutkittavasta ilmiöstä. (Salminen 2011, 7.)

Kirjallisuuskatsaus kuuluu hallintotieteellisenä metodina kvalitatiivisen ja kvantitatiivisen metodien yhdistelmään. Kirjallisuuskatsaus on yleisimmin jaettu kolmeen eri perustyyppiin: kuvailevaan kirjallisuuskatsaukseen, systemaattiseen kirjallisuuskatsaukseen ja meta-analyysiin. Kuvaileva kirjallisuuskatsaus on laadullinen tutkimus, kun taas tilastollisematemaattisessa meta-analyysissä on kyse enemmän kvantitatiivisesta tutkimusotteesta, johon sovelletaan myös tiukempia menetelmiä. (Salminen 2011, 4, 6.) Kvalitatiivisessa tutkimuksessa kohdetta pyritään tutkimaan mahdollisimman kokonaisvaltaisesti (Hirsjärvi ym. 2007, 157). Kuvaileva kirjallisuuskatsaus (traditionaalinen kirjallisuuskatsaus) on yleiskatsaus, jossa ei ole tarkkoja sääntöjä eikä myöskään aineiston valintaa rajaa metodiset säännöt. Aineisto voi olla laajaa ja tutkimuskysymystä sekä tutkittavaa ilmiötä voidaan kuvata laaja-alaisesti tarvittaessa ominaisuuksia luokitellen. (Salminen 2011, 6.) Kuvailevan kirjallisuuskatsauksen luotettavuus on saanut kritiikkiä siten, että sitä on pidetty menetelmänä subjektiivisena ja sattumanvaraisena. Vahvuuksia on löydetty argumentoituudesta sekä mahdollisuudesta erityiskysymysten tarkasteluun. (Kangasniemi ym. 2013, 292.) Tämän tutkimuksen luotettavuutta arvioidaan osiossa 6.

Kuvaileva kirjallisuuskatsaus etenee prosessimaisesti neljän vaiheen kautta. Tutkimusprosessia kokonaisuudessaan ohjaa tutkimuskysymys, jonka muodostaminen on tutkimusmenetelmän ensimmäinen vaihe. Tätä edeltää yleensä alustava kirjallisuuden kartoitus. Alustavassa kirjallisuuden kartoituksessa tutkimuskysymys tarkentuu ja liitetään laajempaan käsitteelliseen tai teoreettiseen kehykseen. (Kangasniemi ym. 2013, 294-295.) Tässä tutkimuksessa kiinnostus aiheeseen syntyi käytännön työelämän kautta. Tutkimuskysymystä muodostaessani kartoitin alustavaa kirjallisuutta aihepiiristä. Tutkimuksen ensi vaiheissa ajatukseni oli tarkastella luottamushenkilöiden epäasiallista kohtelua tai häirintää laajemminkin kunnan viranhaltijoita ja työntekijöitä kohtaan, mutta alustavan kirjallisuuskatsauksen nojalla rajasin aiheen koskemaan kuntajohtajia, koska tästä aihepiiristä löytyi paremmin aiempaa tutkimusta ja kirjallisuutta. Tutkimusprosessin toisessa vaiheessa valitaan aineisto, jonka valintaa ja riittävyttä ohjaa tutkimuskysymys (Kangasniemi ym. 2013, 294-295.) Tutkimusaineistoa ja sen valintaa kuvataan tarkemmin osiossa 4.2. Kuvailun rakentaminen käynnistyy jo prosessin toisessa vaiheessa, mutta muodostaa varsinaisesti tutkimusprosessin

kolmannen vaiheen. Tässä prosessin vaiheessa vastataan tutkimuskysymykseen aineiston tuottamana laadullisena kuvailuna ja yhdistetään, analysoidaan sekä syntetisoidaan tietoa. Neljännen vaiheen muodostaa tulosten tarkastelu eli pohdinta, johtopäätökset ja tutkimuksen luotettavuuden arviointi. (Kangasniemi ym. 2013, 294, 296-297.)

4.2 Tutkimusaineisto ja sen valinta

Narratiivisessa kirjallisuuskatsauksessa ei käytetä aineiston valinnassa systemaattista seulaa (Salminen 2011, 7). Tämän tutkimuksen menetelmän mukaisesti aineiston valinnassa ei ole noudatettu tiukkoja sääntöjä tai kriteerejä. Aineiston valinnassa on kuitenkin käytetty harkintaa sekä kriittisyyttä, ja aineiston valintaa on kauttaaltaan ohjannut aineiston sisältö suhteessa tutkimuskysymykseen.

Kuvailevassa kirjallisuuskatsauksessa aineiston valinta voidaan jaotella tarkemmin aineiston implisiittiseen ja eksplisiittiseen valintaan. Implisiittisessä valinnassa ei raportoida erikseen aineiston hankintaan käytettyjä tietokantoja tai aineiston sisäänotto- ja arviointikriteereitä, vaan aineiston valinnan perusteet suhteessa tutkimuskysymykseen sisällytetään tuloksiin. Eksplisiittisessä valinnassa taas on systemaattisen kirjallisuuskatsauksen piirteitä valintaprosessin vaiheiden raportoinnin osalta erotuksella, että painoarvo on kuitenkin aineiston sisällöllisessä valinnassa eikä niinkään ennalta asetettujen ehtojen mukaisessa tiedonhaussa. (Kangasniemi ym. 2013, 294-295.) Tässä tutkimuksessa aineiston valinnassa ja raportoinnissa käytettiin molempien valintojen piirteitä. Tietokannat ja pääasialliset hakusanat raportoidaan, mutta aineiston valinnassa ei ole ollut erillisiä sisäänotto- tai arviointikriteerejä, eikä niitä näin ollen myöskään raportoida. Aineiston valintaa on kuitenkin ohjannut harkinta ja ennen kaikkea aineiston sisältö suhteessa tutkimuskysymykseen.

Tämän tutkimuksen aineisto koostuu aiemmasta tutkimuskirjallisuudesta sekä ilmiötä käsittelevästä muusta kirjallisuudesta, artikkeleista ja oppaista. Kuvailevassa kirjallisuuskatsauksessa on mahdollista käyttää myös muita kuin tieteellisiä artikkeleita (Kangasniemi ym. 2013, 295). Analyysiin otettiin mukaan myös kaksi opinnäytetyötä, koska ne käsitelivät hyvin läheisesti tätä aihepiiriä. Lehtikirjoituksia on käytetty johdannossa, mutta varsinaiseen analyysiin niitä ei ole otettu. Analyysiosiossa tarkastelluista teoksista muodostui tähän tutkimukseen kattava kuva siitä,

minkäläisten ilmiöiden ja teemojen kautta tutkimusaihetta on tarkasteltu ja minkälaisia keinoja on tuotu esiin.

Aineiston hankinnassa hyödynnettiin sähköisiä tietokantoja, joita olivat Andor, Finna, Journal.fi ja Google Scholar. Hakuja varten käytettiin hakusanoja. Hakusanoina käytettiin esimerkiksi häirin* AND kunnanjoht*, häirin* AND epäasiallinen koht*, häirin* OR epäasiallinen koht*, häirint* OR "epäasiallinen kohtelu" AND kuntajoht*, kuntajoht* OR kunnanjoht* AND häirin*, kuntajoht* OR kunnanjoht*, kuntajoht* AND työhyvinvoint*, kuntajoht* AND kiusaaminen*, "epäasiallinen kohtelu" ja epäasiallinen kohtelu AND kuntajoht*. Löydettyjen aineistojen lähdeluettelot johdattelivat myös lisälähteiden pariin.

Kuvailevassa kirjallisuuskatsauksessa aineiston valinnan keskeisin peruste on aineiston sisältö ja aineiston suhde muuhun valittuun aineistoon (Kangasniemi ym. 2013, 296). Tässä tutkimuksessa aineiston valinnassa edettiin otsikon kautta aineiston tarkempaan perehtymiseen. Aineiston tiivistelmän ja kursorisen perehtymisen kautta tehtiin valinta aineiston perusteellisemmasta tarkastelusta. Kuvailevassa kirjallisuuskatsauksessa aineistoa reflektoidaan jatkuvasti tutkimuskysymykseen ja aineisto tarkentuu koko prosessin ajan (Kangasniemi ym. 2013, 296). Myös tässä tutkimuksessa analyysin kirjoittamisen yhteydessä tehtiin lopullinen päätös aineiston ottamisesta mukaan tarkasteluun. Ratkaisevaa aineiston valinnassa oli aineiston sisältö suhteessa tutkimuskysymykseen ja mukaan valittiin tutkimuskysymyksen kannalta relevantti aineisto. Aineisto rajattiin ilmiön aiheen ja kontekstin perusteella kotimaisiin lähteisiin. Luotettavuuden näkökulmasta narratiivisen kirjallisuuskatsauksen haasteena on se, että tutkimuskysymyksen kannalta olennaisia aineistoja on voinut jäädä tarkastelun ulkopuolelle.

4.3 Analyysin tulokset

Kuvailevan kirjallisuuskatsauksen analyysin tavoitteena on luoda tutkimuksen aineistosta jäsentynyt kokonaisuus ja vastata tutkimuskysymykseen laadullisena kuvailuna sekä uusina johtopäätösinä. Tavoitteena on myös analysoida aineiston vahvuuksia ja heikkouksia sekä luoda aineiston sisäistä vertailua. Aineistosta etsitään ilmiön kannalta merkityksellisiä seikkoja, joista muodostetaan sisällöllisesti ryhmiteltyjä kokonaisuuksia. (Kangasniemi ym. 2013, 296-297.) Aineistosta tulee

nostaa esiin havaittuja näkemuseroja, ristiriitaisuuksia ja puutteita. Tutkimusongelma huomioiden tavoitteena on perustellen keskustella aiemman tutkimustiedon kanssa. (Hirsjärvi ym. 2007, 254.) Kuvailussa on olennaista synteessin luominen (Kangasniemi ym. 2013, 297).

Tämän tutkimuksen kirjallisuuskatsauksen tulosten perusteella esitetään johtopäätöksissä yhteenveto kolmesta laajemmasta näkökulmasta, jotka esiintyvät tarkastellussa kirjallisuudessa. Näkökulmat esiintyvät kirjallisuudessa irrallisina, joten tämän vuoksi ne esitellään yhteenvedonomaisesti johtopäätöksissä.

5. TULOKSET

5.1 Kuntajohtajien häirintä ja törmäyskurssin diskurssi

Junnolan opinnäytetyössä (2020) tarkastellaan kvalitatiivisella menetelmällä, minkälaista häirintää kuntajohtajat työssään kohtaavat ja millä tavoin häirintä heidän työssään ilmenee. Vaikka tutkimuksessa ei tarkastella vain luottamushenkilöiden kuntajohtajaan kohdistamaa häirintää ja epäasiallista kohtelua, tutkimuksesta ilmenee, että kuntajohtajat kokevat häirintää eri muodoissaan myös luottamushenkilöiden taholta (Junnola 2020, 41). Härkösen opinnäytetyössä (2021) taas tarkastellaan diskurssianalyysin keinoin kuntajohtajien vaihtuvuustilanteista käytyä keskustelua medioissa. Tutkimuksessa nousee esiin myös kuntajohtajien kokema häirintä ja kiusaaminen.

Junnolan tutkimuksessa (2020) kuntajohtajat liittyvät luottamushenkilöiden taholta tulevan epäasiallisen käytöksen muun muassa vallan tavoitteluun. Epäasiallisen kohtelun katsottiin olevan jopa osa kuntajohtajan työtä ja kuuluvan työnkuvaan. Tutkimuksesta myös ilmeni, että kuntajohtajien ja luottamushenkilöiden välisessä vuorovaikutuksessa usein unohtuu perinteiset käyttäytymissäännöt ja häirinnän todettiin osin jopa kuuluvan kunnalliseen päätöksentekokulttuuriin. Toisaalta tutkimuksessa tuli esiin, että kuntajohtajat ovat saaneet näissä tilanteissa myös tukea avainluottamushenkilöiltä ja tämä on ollut kuntajohtajalle tärkeä voimavara. (Junnola 2020, 46, 48, 49-50.) Kuntajohtajien kohtaama häirintä vaikutti kuntajohtajan työhyvinvointiin ja aiheutti heissä fyysisiä ja psyykkisiä vaikutuksia (Junnola 2020, 57-58). Häirinnän muodot ja niiden vaikutukset

kuntajohtajien terveyteen antavat Junnolan tutkimuksessa viitteitä työturvallisuuslain vastaisesta tilanteesta, mutta suoranaista johtopäätöstä tästä ei voi tehdä.

Härkösen tutkimuksessa (2021) kiusaaminen, maalittaminen ja epäasiallinen kohtelu sekä niiden ilmeneminen kuntajohtajien ja luottamushenkilöiden välillä liitetään törmäyskurssin diskurssiin ja median keskustelussa se nousee enemmän esiin nimenomaan kuntajohtajan kokemana. Keskusteluissa törmäyskurssilla tarkoitetaan johtamisen ongelmia, jotka liittyvät vahvasti kuntajohtajan virasta eroamiseen ja irtisanomiseen. Törmäyskurssin diskurssissa vaihtuvuustilanteiden käsittelyssä korostuu kuntajohtajan ja luottamushenkilöiden suhde ja vuorovaikutus. Härkösen tutkimuksessa nousi esiin, että häirintätilanteet saatettiin nähdä kunnan johtamiseen kuuluvana ilmiönä ja osana johtamisjärjestelmää. Toisaalta törmäyskurssin diskurssissa nousi myös esiin kuntajohtajan työhyvinvointi ja kunnanhallituksen rooli kuntajohtajan esihenkilönä. (Härkönen 2021, 43-50.) Jäljempänä tarkemmin tarkasteltavassa Kataisen (2023) tutkimuksessa tuotiin myös esiin, että usein ongelmaksi koettiin kuntapäätäjien johtamisosaaamisen ja -kokemuksen puute etenkin, kun heidän tulisi toimia kuntajohtajien esihenkilöinä (2023, 148). Härkösen tutkimuksessa on viitteitä työturvallisuuslain edellyttämään työnantajavastuuseen, vaikka työturvallisuuslain vastaista tilaa tai vastuuta ei tutkimuksessa käsitelläkään. Tutkimuksessa nousi myös esiin, että törmäyskurssin diskurssi ei luo hyvää kuvaa kuntajohtamisesta taikka duaalijohtamisen onnistumisesta. Toisaalta tutkimuksessa nostetaan esiin, että kuntajohtajan huono kohtelu ja kiusaaminen luottamushenkilöiden (esihenkilön, työnantajan) taholta on syytäkin saattaa julkiseen keskusteluun. (Härkönen 2021, 88, 90.) Tämä on mielestäni kaksiteräinen miekka. Vallitsevassa henkilöstöpulassa kunnan viranhaltijajohdon ja luottamushenkilöiden välinen julkinen sanasota ja väitteet kiusaamisesta eivät tee hyvää kunnan maineelle. Siksi olisi tärkeää panostaa ennaltaehkäiseviin keinoihin ja sujuvaan vuorovaikutukseen. Ristiriidat on syytä pyrkiä ensisijaisesti ratkaisemaan siellä, missä ne ovat syntyneet.

5.2 Vuorovaikutus ja luottamus kompleksisessa toimintaympäristössä

Kyöstin ym. (2022) tutkimuksessa tarkastellaan johtamisen haasteita ja niistä juontuvia erilaisia kriisejä kuntajohtamisen kompleksisessa toimintaympäristössä. Tarkastelussa ovat tarkemmin kuntien kriisiytyneiden johtamistilanteiden syntymekanismit ja vaikutukset. Jo aiemmissa

tutkimuksissa on havaittu kuntien johtamisympäristön moniulotteisuus. Kyöstin ym. tutkimuksessa kriisejä tarkastellaan johtamisympäristön kompleksisuuden kautta narratiivisen analyysin avulla. Kompleksisuus rajoittaa eri toimijoiden liikkumavaraa, jolloin vuorovaikutuksen ja luottamuksen merkitys korostuvat. Konfliktit syntyvät aina ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa. Kriisiytyneitä tilanteita onkin yleensä edeltänyt tapahtumien sarja, joiden vuoksi viranhaltijajohdon ja luottamushenkilön välinen suhde on heikentynyt. Kriisiytyneiden tilanteiden syntyä edesauttaa tilanteiden heikentynyt ennakoitavuus ja kerrannaisvaikutusten vaikea tunnistaminen. (Kyösti ym. 2022, 202-205.) Johtamisen liikkumavaraa ja sen kompleksisuutta käsitellään tarkemmin Leinosen (2012) tutkimuksessa, jossa liikkumavaran todetaan määrittävän eri toimijoiden toiminnan kautta ja voidaan nähdä subjektiivisena ja sosiaalisesti rakentuneena ilmiönä. Tutkimuksessa tarkastellaan kuntajohtajan liikkumavaraa kuntajohtamisessa kvalitatiivisella aineistolähtöisellä otteella. Laaja liikkumavara toimii kuntajohtajan suojana ongelmallisissa ja ikävissä tilanteissa ja voi suojata kuntajohtajaa kovemmilta ryöpytyksiltä tai luottamuksen menettämiseltä. (Leinonen 2012, 15, 17, 125, 129.)

Kyöstin ym. (2022) tutkimuksessa esitetään neljä tyyppitarinaa johtamisen kriiseistä. Yksi tyyppitarina ja kriisin aiheuttaja on puolueryhmien keskinäiset ristivedot, jotka heijastuvat vahvasti kuntajohtajan työhön. Tällaisessa tilanteessa kuntajohtaja on saanut jopa uhkaavia sähköpostiviestejä ja joutunut käymään myös työterveyshuollossa keskustelemassa kuormittavasta tilanteesta. (Kyösti ym. 2022, 207-208.) Häirintä tai epäasiallinen kohtelu eivät suoranaisesti nouse tutkimuksessa esiin, mutta viitteitä siitä on edellä mainitussa tyyppitarinassa. Erilaiset uhkaukset ja terveydentilaan kohdistuvat vaikutukset antavat viitteitä jopa työturvallisuuslain vastaisesta tilanteesta. Tutkimuksessa todetaankin, että kriisit vähintäänkin kuormittavat, mutta jopa vahingoittavat yksilöä ja tuen tarve korostuu. Tukea on kuitenkin heikosti saatavilla. (Kyösti ym. 2018, 211-212.) Kyöstin ym. (2022) tutkimuksen kautta voi päätellä, että erilaiset johtamiskriisit saattavat edeltää häirinnän tai epäasiallisen kohtelun tilanteita. Kuntajohtamisen kompleksinen toimintaympäristö rajoittaa toimijoiden liikkumavaraa, jolloin vuorovaikutus ja luottamus ovat olennaisia siinä, että tilanteet eivät eskaloitu.

Vuorovaikutuksen ja luottamuksen merkitys nousee esiin lähes kaikissa tarkastelluissa tutkimuksissa. Haveri ym. (2015) tarkastelevat laadullisessa tutkimuksessaan uuden sukupolven (tutkimushetkellä

40 vuotta ja sitä nuorempien) kuntajohtajien tulkintaa kuntajohtajan työstä, nykytilasta ja tulevaisuudesta. Tämä nuorempien sukupolvien näkökulmasta tarkasteltu tutkimus on tärkeä, koska kuntajohtajan työn houkuttelevuus ei ole itsestään selvää erilaisissa odotuksissa ja ristipaineessa. Haverin ym. tutkimuksessa todetaan, että erilaisilla rajapinnoilla tapahtuva vuorovaikutus on kuntajohtajien keskeisin työkalu. Lisäksi tutkimuksessa korostetaan luottamuksen merkitystä koordinaatiomekanismina kompleksisella toiminta-areenalla. (Haveri ym. 2015, 7-8, 21.) Luottamus korostuu myös Kataisen (2023) tutkimuksessa, joka käsittelee poliitikkojen ja virkamiesten välistä epäluottamusta ilmiönä. Kataisen tutkimuksessa tarkastellaan epäluottamusta myös paikallisella tasolla kunnissa. Yhteistyö viranhaltijaorganisaation ja luottamushenkilöorganisaation välillä vaatii molempien suuntaista luottamusta ja arvostusta (Haveri ym. 2015, 60). Myös Leinosen (2012) tutkimuksessa korostuu vuorovaikutuksen ja luottamuksen merkitys. Tutkimuksessa ei suoraan käsitellä häirintää tai epäasiallista kohtelua, mutta kuntajohtajan ja luottamushenkilöorganisaation vuorovaikutuksen toimivuus ja luottamus nousevat vahvasti esiin. Tutkimuksen mukaan kuntajohtajan ja luottamushenkilöiden välisen henkilösidonnaisen yhteistyö- ja vuorovaikutussuhteen herkkyyden on myös yksi syy kuntajohtajan työn houkuttelemattomuuteen. Ongelmat osapuolten välisessä suhteessa ovat johtaneet myös luottamuspulaan ja erottamisprosesseihin. (Leinonen 2012, 73.) Kuntajohtamisen liikkumavaraa määrittävänä merkittävimpänä tekijänä ovat kuntaorganisatoriset tekijät ja erityisesti kuntajohtajan vuorovaikutteinen suhde luottamushenkilöorganisaation johtoon (Leinonen 2012, 144). Ottaen huomioon, että laaja liikkumavara myös suojaa kuntajohtajaa (Leinonen 2012, 129), vuorovaikutuksen toimivuudesta ja yhteistyön edellytyksistä on syytä huolehtia kaikin keinoin. Näillä voidaan myös ehkäistä konfliktitilanteita. Myös Junnolan tutkimuksen keskeinen päätelmä oli kuntajohtajiin kohdistuvan häirinnän ilmeneminen erityisesti ihmisten välisissä vuorovaikutustilanteissa (2020, 55).

Haverin ym. (2015) uuden sukupolven kuntajohtajia koskevassa tutkimuksessa epäoikeudenmukaisuus, huono käytös ja jopa ajojahti luottamushenkilöiden taholta kuntajohtajaa kohtaan nousi esiin tilanteissa, joissa kunta on ollut vaikeuksissa. Näissä tilanteissa kuntajohtajat ovat kokeneet, että heidän nähtiin olevan syyllisiä tilanteeseen tai pettäneen odotukset. Tarkastelusta ei ilmennyt varsinaisesti työturvallisuuslain vastainen häirintä tai epäasiallinen kohtelu, vaan korostui tarve kasvattaa paksu nahka ja kehittää pitkää pinnaa. Nuoret kuntajohtajat osoittivat jopa ymmärrystä

tilanteelle siten, että joissakin tapauksissa he katsoivat edustavansa tahoja, jota voisi syyttää vaikeuksista, eivätkä hyökkäykset niinkään kohdistuneet heihin itseensä yksilöinä. (Haveri ym. 2015, 61-62.) Paunonen-Ilmosen ym. (2005) tutkimuksessa, joka käsitteli kuntajohtajien työhyvinvointia ja heidän käsityksiä työnohjauksesta nousi myös esiin kokemus syntipukkina olemisesta. Kuntajohtajat kokivat tämän vaikeana työhön liittyvänä asiana, kuten myös ihmissuhteisiin ja henkilöstiriitoihin liittyvät konfliktit sekä yhteistyön luottamushenkilöiden kanssa. Kuntajohtajat halusivat kiinnittää huomiota erityisesti kuntajohdon roolin-, vallan- ja vastuuajakoon. (Paunonen-Ilmonen ym. 2005, 143, 146.) Haverin ym. (2015) tutkimuksessa tarkastellaan myös kuntajohtajan suhdetta erilaisiin medioihin ja todetaan, että kriisit ovat voineet kärjistyä luottamushenkilöiden taholta nimimerkkien takaa kirjoitettuihin asiattomiin nettikommentteihin. Keinona tällaisissa häirintä- ja uhkailutilanteissa on useimmiten vaikeneminen. (2015, 104.)

Kataisen (2023) tutkimuksessa tarkastellaan konkreettisia esimerkkejä poliitikkojen ja virkamiesten välisestä epäluottamuksesta kunnissa. Tarkasteltavissa tapauksissa korostuvat kuntajohtajien erottamisprosessit tai eroamiset ja näihin liittyvä keskustelu. Tutkimuksessa tuodaan aineistolähtöisesti lehtikirjoitusten pohjalta esiin luottamushenkilöiden kuntajohtajaan kohdistama häirintä ja uhkailu, sen laatu sekä sivutaan käsittelyprosessia. Tutkimuksessa todetaan, että luottamuspuolaan ja häirintään liittyvien tapausten välillä on vaikea tehdä varsinaista rajanvetoa. Häirintä tai kokemus siitä voi kuitenkin aiheuttaa luottamuspuolan tai olla osana epäluottamuskokonaisuutta. (Katainen 2023, 102.) Työturvallisuuslain vastaisesta häirinnästä ei tutkimuksessa varsinaisesti ole viitteitä. Tutkimus antaa kuitenkin häirinnän ja epäasiallisen kohtelun ilmiöstä tärkeää näkökulmaa epäluottamuksen kautta. Tutkimuksessa on myös todettu, että työhyvinvointi on heikentynyt poliitikkojen ja virkamiesten välisen epäluottamuksen seurauksena. Tältä osin mainittiin erityisesti maalittaminen, jossa poliitikot olivat olleet mukana. (Katainen 2023, 267.)

5.3 Häirintään puuttuminen

Ojalampi (2015) on tutkimuksessaan selvittänyt sitä, koskevatko työturvallisuuslain mukaiset kiellot epäasiallisesta kohtelusta ja velvoitteet siihen puuttumisesta myös kunnan luottamushenkilöitä ja -elimiä. Tutkimuksessa tarkastellaan miten ja kenen kunnassa on puututtava luottamushenkilön

epäasialliseen käytökseen, kun epäasiallisen käytöksen kohteena on kunnan viranhaltija tai työntekijä. Tutkimuksen johtopäätöksissä korostuu kunnanhallituksen rooli vastuun näkökulmasta. Ojalamin mukaan tilanteet, joissa luottamushenkilöt käyttävät väärin koskematonta luottamushenkilön asemaansa, eivät ole lainkaan tavattomia. Kuntalakia uudistettaessa ei hänen mukaansa riittävästi pohdittu kunnan työsuojelullista velvoitetta näissä tilanteissa. (Ojalami 2015, 226-228, 242.) Ojalamin tutkimus ei liity varsinaisesti kuntajohtajaan, vaan kunnan viranhaltijoihin ja työntekijöihin yleisemminkin. Koska kuntajohtaja on viranhaltija, nostetaan myös Ojalamin tutkimus tarkemman tarkastelun kohteeksi. Ojalamin tutkimus perustuu vahvasti lainsäädännölliseen viitekehykseen ja on merkittävä tämän tutkimuksen puuttumisen perustan kannalta.

Ojalami toteaa, että luottamushenkilön viranhaltijaan kohdistamaa kuntalain 69 §:n käytösnormin vastaista käytöstä voi esiintyä esimerkiksi julkisessa keskustelussa tai työpaikalla. Epäasiallinen ja toistuva käytös voi johtaa siihen, että valtuusto menettää luottamuksensa luottamushenkilöön. Kuntalain 34 § mahdollistaa sen, että valtuusto erottaa toimielimeen valitsemansa luottamushenkilön kesken toimikauden. Luottamushenkilöä ei voida kyseisen säännöksen perusteella kuitenkaan erottaa valtuustosta, vaan toimielimestä. Erottaminen johtaisi samalla koko toimielimen tai sen puheenjohtajiston erottamiseen. Luottamushenkilön käyttäytymisen ylittäessä rikoksen tunnusmerkit, kyseeseen voi tulla kuntalain 86 §, jossa säädetään rikollisesta menettelystä luottamustoimen ulkopuolella. (Ojalami 2015, 232-233.)

Kuntalain 85 §:ssä säädetään virheellisestä menettelystä luottamustoimessa. Säännöksen 1 momentissa säädetään luottamushenkilön virkavastuusta ja siitä, että häneen sovelletaan rikoslain virkarikoksia koskevia säännöksiä. Ojalamin mukaan kunnianloukkaus- ja syrjintärikokset ovat arvioitavissa luottamustehtävään liittyvänä toimintana, mikäli rikos tehdään luottamustehtävän hoidon yhteydessä ja se kohdistuu kunnan viranhaltijaan. Ojalami arvio kuntalain 85 §:n 2 momentin velvollisuuksien vastaiseksi menettelyksi luottamushenkilön viranhaltijaan kohdistaman terveyttä vaarantavan tai syrjivän epäasiallisen kohtelun, joka ei täytä rikoksen tunnusmerkkejä, mutta laukaisee työnantajan puuttumisvelvoitteen. Tämä mahdollistaa Ojalamin tulkinnan mukaan tehokkaan puuttumisen luottamushenkilön häirintään ja epäasialliseen kohteluun viranhaltijaa kohtaan. (2015, 234-235, 242.) Koska kuntajohtaja on viranhaltija, tämä koskisi myös kuntajohtajaa.

Kuntalain 39 § 4 kohdan mukaan kunnanhallitus edustaa kuntaa työnantajana. Kirjallisuudessa nousee esiin, että kunnanhallituksella on velvollisuus ryhtyä toimenpiteisiin, mikäli luottamushenkilö käyttäytyy kunnan viranhaltijaa kohtaan epäasiallisesti. (Ojalampi 2015, 242; Työturvallisuuskeskus 2021, 7; Suomen Kuntaliitto 2024, 12.) Koska viranhaltijoilla ei ole oikeudellisia keinoja tai toimivaltaa puuttua luottamushenkilön toimintaan, asia viedään kuntajohtajan kautta kunnanhallitukselle (Suomen Kuntaliitto 2024, 12; Työturvallisuuskeskus 2021, 7). Kuntalain 85 § 2 momentissa säädetään kunnanhallituksen velvollisuudesta pyytää luottamushenkilöltä selitys, jos on syytä epäillä luottamushenkilön toimessaan syyllistyneen paitsi virkarikokseen myös muuten menetelleen toimessaan velvollisuuksiensa vastaisesti. Työturvallisuuskeskus kuvaa oppaassaan yleisen prosessin häirinnän ja epäasiallisen kohtelun tilanteiden selvittämiseen, kun kyseessä on luottamushenkilön taholta tapahtuva menettely (2021, 9-10). Oppaassa ei varsinaisesti käsitellä kuntajohtajaan kohdistuvaa häirintää tai epäasiallista kohtelua, mutta kuntajohtajaan viranhaltijana soveltuvat samat periaatteet. Yleisesti voisi todeta, että puuttumisen lainsäädännöllinen viitekehys on olemassa ja siihen kietoutuu sekä työturvallisuuslain mukainen työnantajan velvoite puuttua häirintään ja epäasialliseen kohteluun sekä kuntalain periaatteet mahdollisuuksista puuttua luottamushenkilön käyttäytymiseen.

5.4 Häirintään puuttumisen keinot

Junnolan tutkimuksen johtopäätöksissä todetaan, että kuntajohtajilla ei ole työkaluja häirintään puuttumiselle ja tämän vuoksi moni hyväksyy häirinnän ja epäasiallisen kohtelun (Junnola 2020, 59). Myös Haverin ym. tutkimuksessa nousi esiin, että nuoret kuntajohtajat katsovat omien puolustusmahdollisuuksiensa olevan vähäisiä ja korostivat paksun nahan kasvattamisen tarvetta. Toisaalta tutkimuksessa nousi kuntajohtajien haastattelussa esiin erään kuntajohtajan keino vaikeuksien voittamiseen siten, että haastava luottamushenkilö otetaan mahdollisimman lähelle esimerkiksi mukaan valmisteluun ja hänen kanssaan keskustellaan erilaisista näkökulmista ja näkemyseroista. (2015, 61-62.) Tällainen menettely osoittaa kuntajohtajalta vahvoja vuorovaikutustaitoja ja ymmärrystä jokaisen perustavanlaatuisesta tarpeesta tulla kuulluiksi ja nähdyiksi. Toisaalta Junnolan tutkimuksessa tuli esiin, että kuntajohtajat ovat haastavissa tilanteissa saaneet myös tukea avainluottamushenkilöiltä ja tämä on ollut kuntajohtajalle tärkeä voimavara

(Junnola 2020, 49-50). Erilaisiin nettikirjoitteluihin ja sitä kautta häirintä- ja uhkatilanteisiin on vastattu pääasiassa vaikenemisella (Haveri ym. 2015, 104).

Kataisen tutkimuksessa (2023) yhdeksi poliitikkojen ja virkamiesten välisen epäluottamuksen syyksi nousee poliitikkojen johtamisosaamisen puute. Tutkimuksessa tuodaan esiin, että kunnanhallituksen puheenjohtajalla ei välttämättä ole esihenkilökokemusta, vaikka hän toimii kuntajohtajan esihenkilönä. Puheenjohtajalla ei välttämättä ole taitoa palautteenannosta, tavoitekeskusteluista tai yleisesti keskustelujen käymisestä. Tutkimuksessa nostetaan myös esiin, että johtotehtävissä edellytetään kykyä puuttua kiusaamiseen ja häirintään ja todetaan, että näistä taidoista olisi hyötyä myös poliitikkojen ja virkamiesten välisen luottamuksen rakentamisessa sekä ongelmatilanteiden ratkaisemisessa. (Katainen 2023, 226.) Kunnanhallituksen ja operatiivisella tasolla kunnanhallituksen puheenjohtajan rooli kuntajohtajan esihenkilönä on tärkeää tiedostaa. Tähän liittyen on myös tärkeää tunnistaa kunnanhallituksen työturvallisuuslain mukainen työnantajavastuu. Näin ollen on välttämätöntä, että kunnanhallituksen jäsenet tunnistavat työturvallisuuslain mukaisen vastuunsa puuttua myös kuntajohtajan työturvallisuuslain vastaiseen häirintään ja epäasialliseen kohteluun. Tämä on tärkeää paitsi kuntajohtajan työhyvinvoinnin kannalta myös kunnanhallituksen jäsenten oman oikeusturvan kannalta.

Kyöstin ym. (2022) tutkimuksen mukaan johtamiskriisien ratkaisun avaimet löytyvät aivan kriisien alkuvaiheesta. Tutkimuksesta nousee esiin, että johtamiskriisien sovittelukeinot sekä varhainen puuttuminen ovat tällä hetkellä olemattomia ja näihin tulisi löytyä keinoja. Tutkimus myös korostaa kompleksisuutta kunnan toimintaympäristöön kuuluvana osana sekä vuorovaikutuksen merkitystä ennaltaehkäisevänä keinona. (Kyösti ym. 2022, 212-213.) Varhaista ja välitöntä puuttumista syntyneisiin epäasiallisen kohtelun tilanteisiin korostaa myös Työturvallisuuskeskus, jonka oppaassa käsitellään luottamusorganisaation roolia työnantajan edustajana ja tästä seuraavia vastuita. Työturvallisuuskeskus kuvaa luottamushenkilöiden roolia työnantajan edustajana ja tähän liittyvää työsuojeluvastuuta sekä luottamushenkilöorganisaation taholta tapahtuvaa epäasiallisen kohtelun käsittelyn periaatteita. (2021, 5.)

Työturvallisuuskeskus korostaa myös strategista päätöstä epäasiallisen kohtelun nollatoleranssille. Nollatoleranssia edistävää toimintakulttuuria tukee ja tilanteiden käsittelyä helpottaa yhteisesti

sovitut menettelytavat. Menettelytapojen tulisi koskea kaikkia kunnan toimijoita - myös luottamushenkilöitä. (Työturvallisuuskeskus 2021, 5.) Kuntaliitto on myös kunnanhallituksen hyvää työskentelyä käsittelevässä julkaisussaan suositellut, että kunnanhallituksessa sovitaan ennalta menettelytavat tilanteisiin, joissa työntekijät kohtaavat epäasiallista kohtelua luottamushenkilöiden taholta (Suomen Kuntaliitto 2024, 12). Myös Mäkelä (2023, 284) nostaa kirjoituksessaan esiin toimintamallit tulehtuneiden henkilösuhteiden, yhteistyötä häiritsevän käyttäytymisen sekä johtajiin kohdistuvan painostuksen varalta. Yhteisesti sovitut toimintatavat tilanteiden käsittelyyn ovat siis yksi konkreettinen keino puuttua kuntajohtajan häirintään tai epäasialliseen kohteluun. Toimintamallit edistävät tietoisuutta vastuista ja velvollisuuksista sekä toimivat näin myös ennaltaehkäisevänä elementtinä.

Konkreettisina ennaltaehkäisevinä keinoina aineistosta nousivat esiin myös johtajasopimukset sekä kehityskeskustelut. Johtajasopimuksen merkitys ilmeni Kataisen (2023) tutkimuksessa. Kataisen tutkimuksessa todettiin, että kunnissa on esiintynyt epäluottamusta etenkin kuntajohtajien eroprosesseissa ja erottamisprosesseissa. Kuntajohtajat toivat esiin, että johtamisopimukset ovat tuoneet avun kuntajohtajien tilanteeseen. (Katainen 2023, 147.) Kuntalain (410/2015) 42 § 1 momentissa säädetään, että kunnan ja kunnanjohtajan on tehtävä johtajasopimus, jossa sovitaan kunnan johtamisen edellytyksistä. Johtajasopimuksen hyväksyy kunnanhallitus. Säännöksen 3 momentissa säädetään, että johtajasopimukseen voidaan ottaa määräyksiä menettelytavoista, joilla kunnanjohtajan viran hoitamiseen liittyvät erimielisyydet ratkaistaan kuntalain 43 §:ssä tarkoitetun menettelyn sijasta (kunnanjohtajan irtisanominen tai siirtäminen muihin tehtäviin). Suomen Kuntaliitto (2016) käsittelee oppaassaan tarkemmin johtajasopimusta. Oppaassa todetaan, että sopimuksella luodaan perusta osapuolten väliselle luottamukselle ja kunnan yhteistyökulttuurille. Siinä on hyvä sopia kunnanhallituksen ja kuntajohtajan välisistä käytännöistä vuorovaikutuksen ja yhteistyön suhteen. Oppaassa nostetaan myös esiin kuntajohtajan liikkumavara ja todetaan, että johtajasopimus on väline liikkumavaran selkeyttämiselle. (Suomen Kuntaliitto 2016, 5, 15.) Leinosen (2012, 148) mukaan johtamisen liikkumavara määrittää luottamushenkilöjohdon ja kuntajohtajan yhteistyön sekä vuoropuhelun toimivuuden. Johtajasopimuksella voidaan osaltaan ehkäistä ristiriitoja ennalta sovittujen johtamisen pelisääntöjen ja menettelytapojen avulla sekä taata kuntajohtajan asema ristiriitatilanteissa. (Suomen Kuntaliitto 2016, 5-6.)

Leinosen (2012) tutkimuksessa todetaan, että kokemukset johtamissopimuksesta ovat olleet positiivisia. Niiden myötä työnjaolliset haasteet sekä epäselvyydet vastuissa ovat vähentyneet ja pelisäännöt sekä roolit selkiytyneet. Myös vuorovaikutus on kunnassa lisääntynyt mahdollistaen keskustelun sekä palautteen vastaanottamisen ja antamisen. Tämä taas lisää keskinäistä luottamusta ja tuo toimintaan varmuutta. Kokonaisjohtamisen kannalta johtamissopimus on tuonut selkeyttä, mutta päivittäisjohtamisen näkökulmasta sillä ei ole nähty olevan suurta merkitystä. (Leinonen 2012, 72-73.) Tämä herättää kysymyksen siitä, mikä merkitys johtamissopimuksella on häirinnän ja epäasiallisen kohtelun tilanteissa. Voisi ajatella, että ennaltaehkäisevässä merkityksessä sopimuksella on vaikutusta myös häirinnän tilanteisiin, mutta akuutissa meneillään olevassa tilanteessa johtamissopimuksen merkitys vähenee ja organisaation puuttumisen ja selvittämisen prosessi näihin tilanteisiin korostuu.

Suomen Kuntaliiton opas kehityskeskusteluista (2019) tuo esiin, että hyvin toteutetuilla kehityskeskusteluilla voidaan vähentää riskiä epäluottamustilanteisiin ja täten keskustelu toimii konkreettisena ennaltaehkäisevänä työkaluna tilanteiden syntyyn. Kehityskeskustelu on kunnanhallituksen puheenjohtajan konkreettinen väline hyvän yhteistyön ja johtamiskulttuurin edistämiseen ja kuntajohtajan keino tuoda esiin myös huolenaiheita. (Suomen Kuntaliitto 2019, 3.) Oppaassa tuodaan esiin myös häirintä ja epäasiallinen kohtelu. Kehityskeskustelut ovat kuntajohtajan mahdollisuus kertoa näkemyksiään luottamushenkilöiden välisen yhteistyön toimivuudesta tai kokemuksia häirinnästä tai epäasiallisesta kohtelusta. Kuntajohtajan työhyvinvointi yleisesti onkin syytä olla mukana kehityskeskusteluissa. (Suomen Kuntaliitto 2019, 7). Tämä on myös juridisesti merkittävää, koska asiasta tiedon saatuaan kunnanhallituksen on ryhdyttävä kuntajohtajan esihenkilönä työturvallisuuslain mukaisesti käytettävissä olevin keinoin toimiin epäkohdan poistamiseksi. Tätä velvoitetta ryhtyä toimiin ei oppaassa käsitellä.

Paunonen-Ilmosen ym. (2005) tutkimuksessa tarkasteltiin kuntajohtajien käsityksiä työnohjauksesta työssä jaksamisen tukikeinona. Tutkimuksessa nostettiin esiin myös kuntajohtajien kokemaa henkisen väkivaltaa luottamushenkilöiden taholta. Lähes puolet tutkimukseen vastanneista kuntajohtajista koki tarvitsevansa työnohjausta. Tutkimuksessa todettiin, että työnohjauksesta ja sen vaikutuksista tukikeinona tulisi informoida paitsi työntekijöitä myös päättäjiä ja sitä tulisi hyödyntää johtamisvalmiuksien vahvistamiseen. (Paunonen-Ilmonen 2005, 146.)

Myös perehdyttäminen ja koulutus on keinoina nostettu esiin. Tältä osin on korostettu käytössääntöjä sekä johtamisosaamisen vahvistamista. Kataisen tutkimuksessa nostetaan esiin molemminpuolinen sitoutuminen toisia kunnioittavaan käytökseen sekä yhteisiin pelisääntöihin. Poliitikoille järjestettäviin koulutus- ja perehdytysohjelmiin tulisi sisällyttää osio kielenkäytöstä ja käyttäytymisestä ja toisaalta taas puolueiden olisi hyvä kiinnittää huomiota poliittisten toimijoiden johtamisosaamiseen. (Katainen 2023, 294.) Myös Työturvallisuuskeskus kiinnittää huomiota erityisesti puheenjohtajiston kouluttamiseen ja perehdyttämiseen. Toimielinten kauden alussa ja muutoinkin puheenjohtajistolla olisi velvollisuus on muistuttaa kunnan eettisistä periaatteista, arvoista sekä olemassa olevista menettelytavoista. (Työturvallisuuskeskus 2021, 8.) Näkisin myös tärkeäksi, että luottamushenkilöille järjestettäisiin perehdytystä heidän roolistaan työnantajan edustajina. Etenkin kunnanhallituksen jäsenten rooli ja merkitys kuntajohtajan esihenkilönä on ratkaisevan tärkeää. Myös perusasiat työturvallisuudesta olisi hyvä sisällyttää perehdytykseen tai koulutukseen, koska tietoisuus omasta roolista ja vastuista ennaltaehkäisee tilanteiden syntyä.

6. JOHTOPÄÄTÖKSET JA TUTKIMUKSEN LUOTETTAVUUS

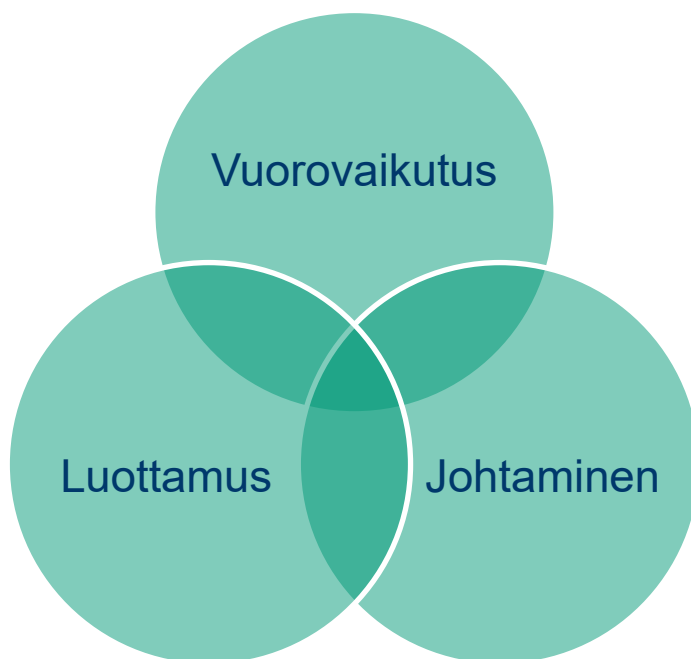
Tutkimuksen tavoitteena oli tarkastella, miten luottamushenkilön kuntajohtajaan kohdistamaa häirintää ja epäasiallista kohtelua on käsitelty aiemmassa tutkimuksessa ja kirjallisuudessa sekä minkälaisia teemoja ilmiöstä nousee esiin. Tarkempi tutkimuskysymys oli *millaisena luottamushenkilön kuntajohtajaan kohdistama häirintä sekä siihen puuttuminen näyttäytyvät kirjallisuuden valossa?* Pääkysymystä tarkentavat osakysymykset olivat, *milllaisten näkökulmien kautta häirintää on kirjallisuudessa tarkasteltu ja onko kirjallisuudessa kuvattu häirintään puuttumista ja sen keinoja?*

Tutkimuksen ensisijaisena tavoitteena oli lisätä ymmärrystä ilmiöstä ja havainnollistaa, minkälaisen keskustelun yhteydessä ilmiötä on ylipäänsä käsitelty. Tutkimuksesta nousi muutama selkeä näkökulma. Tutkimuskysymyksen menetelmällinen puoli oli haastavampi ja heikentää tutkimuksen luotettavuutta. Käsitteellisen viitekehyksen osalta täytyi pitää mielessä se, mitä lainsäädäntö tarkoittaa häirinnällä ja epäasiallisella kohtelulla. Jälkikäteen ajatellen ja tutkimuksen tässä vaiheessa

voi todeta, että teoreettisen viitekehyksen olisi voinut sitoa enemmän tarkempaan teoreettiseen kontekstiin eikä niinkään vahvasti käsitteelliseen viitekehykseen. Käsitteellinen viitekehys ja analyysin tulokset jäävät hieman irralliseksi, mikä heikentää tämän tutkimuksen luotettavuutta. Häirinnälle ja epäasialliselle kohtelulle on lainsäädännössä yleiset puitteet, mutta kokemus siitä on aina subjektiivinen. Kuntajohtajan henkilökohtaisella sietokyvyllä on tässä varmasti merkitystä. Toinen tutkimuksen luotettavuutta heikentävä seikka liittyy tutkimusmenetelmään. Narratiivisen kirjallisuuskatsauksen haasteena on, että tutkimuskysymyksen kannalta olennaisia aineistoja on systemaattisuuden puutteen vuoksi voinut jäädä tarkastelun ulkopuolelle.

Tarkastellusta aineistosta nousi viitteitä siitä, että kuntajohtajat osin hyväksyvät heihin kohdistuvan epäasiallisen käytöksen osana kuntajohtajan tehtävää. Toisaalta aineistosta nousi esiin, että värikäs keskustelu kuuluu paikallispolitiikkaan eikä sitä voida katsoa häirinnäksi. Kuntajohtajaan kohdistuu ristiriitaisiakin odotuksia eri toimijoilta. Poliittinen ja kompleksinen toimintaympäristö tuo tähän omat haasteensa. Aineistosta nousi esiin, että toimintaympäristön kompleksisuus rajoittaa toimijoiden liikkumavaraa. Kuntajohtajien hyväksyvä suhtautuminen heihin kohdistuvaan epäasialliseen käytökseen on mielestäni merkittävä havainto jo yksistään kuntajohtajan tehtävän houkuttelevuuden kannalta. On selvää, että kuntajohtajan on siedettävä enemmän ristipainetta ja jopa kasvatettava paksumpi nahka, kuten eräästä tutkimuksesta nousi esiin, mutta aineistosta tehtyjen havaintojen perusteella on myös tärkeää kiinnittää huomiota siihen, minkälaista kulttuuria luottamushenkilöiden ja kuntajohtajan välisellä suhteella kuntaan luodaan. Aineistosta nousi vahvasti esiin, että kompleksisessa toimintaympäristössä vuorovaikutuksen ja luottamuksen merkitys korostuvat. Aineistosta ilmeni myös kuntalain 69 §:n mukainen käyttäytymisohje luottamushenkilöille, mikä osaltaan ohjaa hyvään vuoropuheluun ja yhteistyöhön viranhaltijajohdon kanssa.

Ensimmäinen tutkimuskysymys tarkastelee tarkemmin sitä, millaisten näkökulmien kautta luottamushenkilön kuntajohtajaan kohdistamaa häirintää on kirjallisuudessa tarkasteltu. Koska tämän tutkimuksen tavoitteena on lisätä ymmärrystä käsiteltävästä ilmiöstä, nostan käsitellystä aineistosta esiin kolme laajempaa näkökulmaa, jotka linkittyvät vahvasti toisiinsa (kuvio 1). Näistä näkökulmista vuorovaikutus nousi punaisena lankana kaikkien esiin nousseiden näkökulmien välille.



Kuvio 1. Aineiston näkökulmien luokittelu

Johtaminen ja erilaiset johtamiskriisit nousivat yhtenä laajempuna näkökulmana esiin. Tähän liittyy vahvasti myös luottamushenkilöiden johtamisosaaminen sekä luottamushenkilöiden ja etenkin kunnanhallituksen jäsenten ymmärrys roolistaan työnantajan edustajana ja kuntajohtajan esihenkilönä. Kunnanhallituksen rooli esihenkilönä ja yleisestikin luottamushenkilöorganisaation rooli työnantajan edustajana kaipaa kirkastamista ja muistuttamista. Johtamiskriisejä käsittelevässä aineistossa korostettiin myös kompleksisen toimintaympäristön hyväksymistä. Tältä osin jäin pohtimaan, luoko kompleksinen toimintaympäristö itsessään kuntajohtajille paineen epäasiallisen kohtelun hyväksymiselle ja sietämiselle. Tämä voisi olla yksi mielenkiintoinen jatkotutkimusaihe. Kompleksisen toimintaympäristön todettiin myös rajoittavan toimijoiden liikkumavaraa, jolloin vuorovaikutuksen ja luottamuksen merkitys korostuvat. Johtamiskriisit liittyvätkin vahvasti tämän tutkimuksen punaisena lankana toimivaan vuorovaikutukseen.

Aineistosta nousi esiin, että konfliktit syntyvät aina ihmisten välisessä vuorovaikutuksessa ja niitä edeltää osapuolten suhteita heikentänyt tapahtumien sarja. Tarkastelun perusteella voisi päätellä, että erilaiset johtamiskriisit saattavat eskaloitua häirinnän tai epäasiallisen kohtelun tilanteisiin. Aineistossa korostettiin varhaisen puuttumisen merkitystä. Kuntajohtajan johtamisen liikkumavaraan on syytä kiinnittää laajemminkin huomiota, koska aineistosta nousi esiin, että laaja

liikkumavara toimii kuntajohtajan suojana haasteellisissa tilanteissa. Kuntajohtamisen liikkumavaraa määrittävänä merkittävimpana tekijänä on aineiston perusteella kuntajohtajan vuorovaikutteinen suhde luottamushenkilöorganisaatioon. Vuorovaikutus nousee jälleen tärkeänä tekijänä esiin ja sen kehittämiseen on syytä kiinnittää huomiota. Vahvasti vuorovaikutukseen liittyvänä näkökulmana aineistosta nousi myös esiin, että ongelmat osapuolten välisessä suhteessa voivat johtaa luottamuspulaan ja sitä kautta erottamisprosesseihin. Luottamus ja epäluottamus nousivatkin esiin kuntajohtajan ero- ja erottamistilanteisiin liittyvänä seikkana. Luottamuspulaan ja häirintään liittyvien tapausten välillä todettiin olevan vaikea tehdä varsinaista rajanvetoa, mutta häirintä tai kokemus häirinnästä voivat aiheuttaa luottamuspulan tai olla osa isompaa epäluottamuskokonaisuutta.

Tämän tutkimuksen tavoitteena oli myös tarkastella, onko häirintään puuttumista ja puuttumisen keinoja tarkastelu kirjallisuudessa. Tavoitteena oli myös tuottaa tietoa käytännön keinoista. Aineistosta nousi esiin, että keinovalikoimaa häirintään puuttumiselle ei olisi ja niitä täytyisi selvittää. Toisaalta aineistosta nousi välillisesti esiin hyvinkin konkreettisia keinoja, joita tilanteissa voitaisiin hyödyntää. Lainsäädäntö luo vahvan viitekehyksen velvoitteelle puuttua luottamushenkilön kuntajohtajaan kohdistamaan häirintään tai epäasialliseen kohteluun. Lainsäädännöllinen viitekehys on suhteellisen selkeä, mutta toisaalta myös hyvin kompleksinen, kuten kuntajohtamiseen kuuluukin. Lainsäädännölliseen viitekehykseen kietoutuu sekä työturvallisuuslain mukainen työnantajan velvoite puuttua häirintään ja epäasialliseen kohteluun sekä kuntalain periaatteet mahdollisuuksista puuttua luottamushenkilön käyttäytymiseen. Lainsäädännöstä ja tarkastellusta aineistosta ilmeni kunnanhallituksen työnantajarooli suhteessa kuntajohtajaan ja sitä kautta vastuu kuntajohtajaan kohdistuvaan häirintään puuttumisessa sekä työturvallisuuslain mukaisen epäkohdan poistamisessa.

Aineistosta nousi esiin myös haasteet luottamushenkilöiden johtamisaamisessa, koska kaikilla luottamushenkilöillä ei välttämättä ole esimerkiksi esihenkilökokemusta. Johtamisaamiseen liittyivät perustaidot johtamisesta ja myös konkreettiset taidot puuttua häirintään. Toisaalta aineistosta nousi esiin, että kuntajohtajat saavat haastavissa tilanteissa tukea avainluottamushenkilöiltä. Luottamushenkilöille olisi tärkeä järjestää valmennusta ja perehdytystä paitsi luottamustehtävään myös työnantajavastuuseen ja sen merkitykseen työsuojelun osalta. Näkisin, että tietoisuus edesauttaa tilanteiden ehkäisemisessä ja näin ollen koulutus sekä

perehdyttäminen tehtävään myös työnantaja- ja työsuojeluvastuun näkökulmista olisi merkittävä keino ennaltaehkäistä häirinnän ja epäasiallisen kohtelun tilanteita. Aineiston perusteella myös vuorovaikutusosaamisen vahvistaminen puolin ja toisin olisi erittäin tärkeää. Konkreettisina keinoina aineistosta nousivat esiin myös johtajasopimukset ja kehityskeskustelut. Johtajasopimuksen todettiin luovan perustan osapuolten väliselle luottamukselle ja kunnan yhteistyökulttuurille. Kehityskeskustelu taas on työväline hyvän yhteistyön ja johtamiskulttuurin edistämiseen ja myös kuntajohtajan keino tuoda esiin kokemuksia luottamushenkilöiden välisen yhteistyön toimivuudesta tai kokemuksia häirinnästä tai epäasiallisesta kohtelusta. Aineistosta nousi esiin myös työnohjaus kuntajohtajan työssä jaksamisen tukikeinona. Kuten Kyösti ym. (2022) totesivat, keinoihin olisi hyvä pureutua tutkimuksella vielä tarkemmin. Tämän tutkimuksen pohjalta voinee sanoa, että keinoja on, mutta niitä ei ehkä tunnisteta tai tiedosteta häirintään ja epäasialliseen kohteluun puuttumisen keinoiksi. Empiirisen jatkotutkimuksen aiheena voisi olla, onko ja miten keinoja hyödynnetty häirinnän ja epäasiallisen kohtelun ehkäisemisessä ja siihen puuttumisessa.

Aineistosta ilmeni häirinnän ja epäasiallisen kohtelun nollatoleranssi, joka vaatii kunnalta strategista päätöstä. Tähän liittyen korostettiin yhteisesti sovittua toimintamallia tilanteiden selvittelyyn. Nämä ovat selkeitä keinoja, joilla voidaan paitsi vaikuttaa kunnan johtamiskulttuuriin myös ennaltaehkäistä tilanteiden syntymistä. Mikään organisaatio ei ole ongelmaton, mutta strateginen päätös nollatoleranssista sekä yhteinen kaikkia eri toimijoita koskeva toimintamalli edesauttaisivat tietoisuutta ja sitoutumista yhteisiin pelisääntöihin. Tätä tutkimusta tehdessäni innostus aiheeseen vahvistui ja jatkotutkimusaiheena on tarkoitus pureutua vielä tarkemmin puuttumisen toimintamalleihin ja rakentaa yleistä toimintamallia käytännön tueksi näitä tilanteita varten.

LÄHTEET

- Harjula, H., & Prättälä, K. (2019). *Kuntalaki: tausta ja tulkinnat* (10., uudistettu painos.). Alma Talent.
- Haveri, A., Airaksinen, J., & Paananen, H. (2015). *Uuden sukupolven kuntajohtajat: kuntajohtaminen, sen nykytila ja tulevaisuus nuorten kuntajohtajien näkökulmasta*. Suomen kuntaliitto.
- Havula, J., Jarmas, T., Koskinen, S., Lehto, A.-T., Meincke, N., Paanetoja, J., Pehrman, T., Rintala, J., Schugk, J., Sortti, T., Tikkanen, H., Ullakonoja, V., & Vänskä, A. (2018). *Työturvallisuuslaki*. Edita Publishing Oy.
- HE 59/2002 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle työturvallisuuslaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- HE 268/2014 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle kuntalaiksi ja eräiksi siihen liittyviksi laeiksi.
- Helsingin Sanomat 23.10.2020. *Kuka enää haluaa kuntajohtajaksi? Maalittaminen kiihtyy – luottamushenkilö ei aina ymmärrä rooliaan kuntajohtajan esimiehenä*. Viitattu 2.10.2023. <https://yle.fi/a/3-11606970>
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2007). *Tutki ja kirjoita*. Tammi.
- Härkönen, M. (2021). *Kunnanjohtajien vaihtuvuustilanteet mediassa: Julkisen keskustelun tarkastelua diskurssianalyysin keinoin*. Tampereen yliopisto.
- Junnola, P. (2020). *Miksi mun pitää tällaista kestää: Kuntajohtajien kokemuksia häirinnästä*. Tampereen yliopisto.
- Katainen, M. (2023). *Poliitikkojen ja virkamiesten välinen epäluottamus Suomessa: esiintyminen, syyt ja vaikutukset*. Helsingin yliopisto.
- Kuntalaki 410/2015. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2015/20150410>. Viitattu 3.10.2023.

- Kuntalehti 28.8.2018. *Myös luottamushenkilöt häiriköivät kuntajohtajia*. Viitattu 1.10.2023.
<https://kuntalehti.fi/uutiset/maatoksenteke/myos-luottamushenkilot-hairikoivat-kuntajohtajia/>
- Kuntalehti 13.1.2020. *Erottamisaikeet olivat kunnanjohtajalle järkyttävä yllätys – Kuntajohtajien kokemasta uhkailusta ja häirinnästä haetaan lisää tietoa tutkimuksella*. Viitattu 2.10.2023.
<https://kuntalehti.fi/uutiset/maatoksenteke/erottamisaikeet-olivat-kunnanjohtajalle-jarkyttava-yllatys-kuntajohtajien-kokemasta-uhkailusta-ja-hairinnasta-haetaan-lisaa-tietoa-tutkimuksella/>
- Kangasniemi, M., Utriainen, K., Ahonen, S.-M., Pietilä, A.-M., Jääskeläinen, P., & Liikanen, E. (2013). *Kuvaileva kirjallisuuskatsaus: eteneminen tutkimuskysymyksestä jäsennettyyn tietoon*. *Hoitotiede*, 25(4), 291–301.
- Katainen, M. (2023). *Poliitikkojen ja virkamiesten välinen epäluottamus Suomessa: esiintyminen, syyt ja vaikutukset*. Helsingin yliopisto.
- Kyösti, A., Paananen, H., Airaksinen, J., Haveri, A. & Lajunen Santeri. (2022) *Luottamus vaakalaudalla - tarkastelussa ylimmän kuntajohdon kompleksiset kriisit*. *Hallinnon Tutkimus* 41 (3), 201-215.
- Leinonen, J. (2012). *”Monelta suunnalta on suitsia suussa, mutta niiden kanssa on elettävä” Johtamisen liikkumavara kunnanjohtajan silmin*. Acta 232. Verkkojulkaisu: Suomen Kuntaliitto.
- Mäkelä, O. (2023). *Virkaohdon ja luottamushenkilöiden toimiva yhteistyö*. Teoksessa Ryyränen, A. (toim.) *Uudistuva kunta -suuntaviivoja uuteen itsehallintoon*. United Press.
- Ojalampi, M. (2015). *Kunnan velvollisuus puuttua kuntapoliitikon epäasialliseen käyttäytymiseen*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja* 3/2015, 225-245.
- Paunonen-Ilmonen, M., Laakso, H., Paavilainen, E., Appelqvist-Schmidlechner, K., & Hyrkäs, K. (2005). *Kuntajohtajien työhyvinvointi ja käsitykset työnohjauksesta*. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja*, 33(2), 140-147.
- Pekola-Sjöblom, M. & Airaksinen, J. (2018). *Häirintä ja uhkailu kuntajohtajien työssä*. Kuntaliiton julkaisusarja 13/2018.

- Salminen, A. (2011). *Mikä kirjallisuuskatsaus? Johdatus kirjallisuuskatsauksen tyyppeihin ja hallintotieteellisiin sovelluksiin*. Opetusjulkaisuja 62. Julkisojohtaminen 4. Vaasan yliopisto. Viitattu 4.10.2023. <http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-476-349-3>
- Sosiaali- ja terveysministeriö (2016). *Ohje häirinnän ja muun epäasiallisen kohtelun valvonnasta*. Työsuojeluvalvonnan ohjeita 6/2016.
- Suomen Kuntaliitto (2016). *Kuntajohtajan johtajasopimus*. Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto (2019). *Opas kunnanjohtajan kehityskeskusteluista*. Suomen Kuntaliitto.
- Suomen Kuntaliitto (2022). *Kuntajohtajien työhyvinvointi 2022 - tutkimus*.
- Suomen Kuntaliitto (2024). *Kunnanhallituksen hyvä työskentely*. Suomen Kuntaliitto.
- Työterveyslaitos. *Mikä ei ole kiusaamista?* Saatavissa: <https://www.ttl.fi/teemat/tyohyvinvointi-ja-tyokyky/tyopaikkakiusaaminen/mika-ei-ole-kiusaamista>. Viitattu 7.10.2023.
- Työturvallisuuskeskus (2021). *Epäasiallisen käytöksen käsitteleminen luottamuselimissä -opas*. Työturvallisuuskeskuksen kuntaryhmä.
- Tasa-arvolaki 609/1986. Saatavissa: <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1986/19860609>. Viitattu 27.12.2023.
- Työturvallisuuslaki 738/2002. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020738>. Viitattu 3.10.2023.
- Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014. Saatavissa: <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2014/20141325>. Viitattu 27.12.2023.