

Kuntapäätäjät uhattuna

Tutkimus kuntien ylimpien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden
kokemasta uhkailusta ja väkivallasta

Sanna Luotio

Kunnallispolitiikan pro gradu -tutkielma

Huhtikuu 2006

Yhdyskuntatieteiden laitos

Tampereen yliopisto

Tiivistelmä

Tampereen yliopisto
Yhdyskuntatieteiden laitos

LUOTIO, SANNA RIINA MARJATTA: Kuntapäättäjät uhattuna. Tutkimus kuntien ylimpien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden kokemasta uhkailusta ja väkivallasta

Kunnallispolitiikan pro gradu-tutkielma, 101 sivua, 7 liitesivua

Toukokuu 2006

Tutkimus käsittelee Suomen ylimpien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toimensa vuoksi kokemaa uhkailua ja väkivaltaa. Tutkimus selvittää kuinka paljon ja laajasti maamme kuntapäättäjät joutuvat kokemaan ulkoa päin tulevaa uhkailua ja väkivaltaa, miten ja kuinka usein tällaiset tilanteet ilmenevät sekä miten uhkaan on reagoitu. Tämän tyyppistä asiaa on kuntakentällä tutkittu hyvin vähän, joten tutkimuksella pyritään saamaan kokonaiskuva Suomen kuntapäättäjien tilanteesta.

Työväkivaltaa ja sen ilmenemismuotoja on muilla aloilla tutkittu paljonkin, mutta varsinaista ylimpiin kuntapäättäjiin kohdistuvaa tutkimusta ei ole aiemmin toteutettu. Työväkivalta sinänsä on ollut lisääntyvä ilmiö viime vuosikymmenten aikana ja sen yleisyyteen on haettu selityksiä monien yhteiskunnallisten muutosten kuten laman, työttömyyden ja muuttoliikkeen kautta. Syrjäytyminen sekä ihmisten lisääntyvät sosiaaliset ja henkilökohtaiset ongelmat heijastuvat väistämättä myös kuntapäättäjiä kohtaan ja vakavimmissa tapauksissa nämä aggressiot näkyvät valitettavasti uhkailun tai väkivallan tekoina.

Suomen kunnallishallinto perustuu dualistiseen hallintorakenteeseen, jossa kansalaisten valitsevat luottamushenkilöt sekä palkatut virkamiehet hoitavat yhteistyössä kuntien toimintaa ja hallintoa. Kuntapäättäjät toimivat kuntalaisten etujen mukaisesti ja tekevät toimissaan asukkaita koskevia päätöksiä. Näitä päätöksiä on vaikea tehdä niin, että niillä aina kykenisi miellyttämään kaikkia kuntalaisia yhtäläillä. Nämä päätöksenteosta johtuvat erimielisyydet ja asukkaiden negatiiviset tunteet ovat niitä, jotka voivat synnyttää uhkailua ja väkivaltaa kuntapäättäjiä kohtaan. Kuntapäättäjän toimi on niin luottamushenkilö- kuin viranhaltijatasollakin aina haasteellinen paikka, kun huolehdittavana on kokonainen kunta ja sen moninaiset asukkaat.

Tutkimuksesta käy ilmi, että uhkailu ja väkivallan teot eri muodoissaan ovat Suomen kuntahallinnossa arkipäivää. Uhkailutapojen ja väkivallan muodot vaihtelevat suuresti ja vakavat uhkatilanteet kuten tappouhkaukset ja ilkivalta ovat tulleet tutuksi toimen myötä ylimmille kuntapäättäjille. Väkivalta tai uhkailu ei aina rajoitu pelkästään kuntapäättäjään itseensä vaan kohteena saattaa pahimmillaan olla myös päättäjän läheinen. Vain harvoissa tapauksissa uhka tai väkivalta kuitenkaan on päivittäistä vaan tilanteita sattuu onneksi suurimmalle osalle kuntapäättäjistä vain silloin tällöin. Kyseiset tilanteet saattavat kuitenkin olla hyvinkin ahdistavia ja siksi kaikkiin tapauksiin tulisi reagoida vakavasti, sillä väkivalta tai uhkailu on aina lainvastainen teko.

Sisällysluettelo

Tiivistelmä	2
1. Johdanto	5
1.1. Tutkimuksen tausta	5
1.2. Tutkimuksen tavoitteet	8
1.3. Tutkimuksen rakenne	9
2. Suomalaisen kuntajohtamisen erityispiirteet	11
2.1. Kunnallishallintojärjestelmän rakenne	11
2.1.1. Kunnan asukkaiden itsehallinto	13
2.2. Duaaliorganisaation asettamat haasteet	15
2.3. Kuntajohtamisen luonne	17
2.4. Kuntapäättäjien haastava rooli	18
2.5. Kuntajohtamisen julkisuus	22
2.6. Kuntakoon merkitys kuntapäättäjien rooleihin	23
3. Kuntapäättäjien asema, roolit ja vastuu	25
3.1. Ylimmät luottamushenkilöt kuntapäättäjinä	25
3.1.1. Kunnanvaltuuston puheenjohtaja	29
3.1.2. Kunnanhallituksen puheenjohtaja	29
3.1.3. Lautakunnan puheenjohtaja	30
3.2. Ylimmät viranhaltijat kuntapäättäjinä	31
3.2.1. Kunnanjohtaja	33
3.2.2. Toimialajohtaja	35
4. Mitä on työssä tapahtuva uhkailu ja väkivalta?	37
4.1. Uhkailuun ja väkivaltaan liittyvät käsitteet	37
4.2. Väkivaltatilanteiden tapahtumadynamiikka	42
4.3. Lain kanta työpaikkaväkivaltaan	44
5. Tutkimuksen toteuttaminen	46
5.1. Otanta	47
5.2. Tutkimusmenetelmät ja tulosten analysointi	47
6. Suomen kuntapäättäjien kokema uhkailu	49
6.1. Tutkimusaineiston kuvaus	49
6.1.1. Vastaajien sukupuolijakauma	49
6.1.2. Vastaajien toimet	50
6.1.3. Vastanneiden luottamushenkilöiden puoluetusta	51
6.1.4. Vastaajien kunnallishallinnollinen kokemus	52
6.1.5. Vastaajien jakauma kuntakoon mukaan	53
6.1.6. Työturvallisuusasiakirjojen yleisyys	54
6.2. Kuntapäättäjien kokeman uhkailun tai väkivallan yleisyys	55
6.2.1. Sukupuolen vaikutus kuntapäättäjien kokemaan uhkailuun tai väkivaltaan	56
6.2.2. Toimen vaikutus kuntapäättäjien kokemaan uhkailuun tai väkivaltaan	57
6.2.3. Puoluetustan vaikutus luottamushenkilöiden kokemaan uhkailuun	59
6.2.4. Kuntakoon vaikutus päättäjien uhkailuun tai väkivaltaan	60
6.2.5. Uhkailun tai väkivallan esiintymisen tiheys	61

6.3. Kuntapäättäjien kokeman uhkailun tai väkivallan luonne	62
6.4. Kuntapäättäjien kokeman uhkailun tai väkivallan tekijät.....	71
6.5. Kuntapäättäjien kokeman uhkailun ja väkivallan syyt	72
6.6. Uhkailuun tai väkivaltaan reagointi	81
7. Johtopäätökset.....	87
8. Lähdeluettelo.....	97

1. Johdanto

1.1. Tutkimuksen tausta

Sain aiheen pro graduuni kesäkuussa 2005, kun aloite kuntapäättäjiin kohdistuvan uhkailun tutkimuksesta esitettiin Suomen Kuntaliitolta. Alun perin pyyntö tutkimuksen tekoon oli tullut Kuntaliitolle Kuntalehdeltä. Ruotsin Kuntaliitto toteutti vuosina 2000, 2001 ja 2004 samantyyppisiä tutkimuksia luottamushenkilöiden uhkailusta. Viimeisimmän tutkimuksen *Ett hot mot demokratin* (2004) tuottamat tulokset synnyttivät mielenkiinnon samantyyppisen tutkimuksen tekoon myös Suomessa. Luettuani kyseisen Ruotsin Kuntaliiton tutkimuksen, ymmärsin asian vakavuuden ja innostus tutkia Suomen kuntapäättäjien tilannetta heräsi välittömästi. Aihetta on Suomen kuntakentällä tutkittu hyvin vähän, joten tutkimuksella pyrittiin saamaan mahdollisimman laajaa ja tarkkaa tietoa siitä kokevatko kuntapäättäjämme työnsä vuoksi uhkailua ja miten tällainen uhkailu ilmenee.

Kyseinen Ruotsin tutkimus käsittelee ainoastaan luottamushenkilöihin kohdistuvaa uhkailua. Aluksi mietimme Kuntaliiton edustajien kanssa tutkimuksen toteuttamista lähes samanlaisena Suomen osalta, mutta hyvin pian suunnitteluvaiheessa nousi esiin luottamushenkilö – viranhaltija -näkökulma. Lähinnä maamme dualistisesta kunnallishallintorakenteesta johtuen koettiin mielenkiintoiseksi pyrkiä selvittämään tapahtuuko uhkailua niin ylimpien luottamushenkilöiden kuin viranhaltijoidenkin kohdalla ja onko heihin kohdistuvassa uhkaavassa käyttäytymisessä mahdollisesti eroja.

Ruotsissa toteutettu ensimmäinen tutkimus lähetettiin kaikkien kuntien kunnanhallitusten ja kunnanvaltuustojen puheenjohtajille sekä kunta- ja kaupunginosalautakuntien puheenjohtajille. Vuoden 2004 tutkimus lähetettiin myös Ruotsin Maakärjäliiton yhteistyöllä myös kaikkien maakäräjien puheenjohtajille. Maakäräjillä tarkoitetaan Ruotsissa alueellisia poliittisesti päättäviä elimiä, jotka hoitavat yksittäisen kunnan taholta liian kalliita yhteisiä tehtäviä. Maakäräjiä ja alueita Ruotsissa on 21 ja ne vastaavat mm. maan kaikesta julkisesta terveyden- ja sairaanhoidosta. (Harjula, Prättälä 2004, 80-81; Sverige.se.)

Jo ensimmäisestä Ruotsin kuntaliiton toteuttamasta tutkimuksesta (2000) kävi ilmi, että 26% Ruotsin kunnanhallitusten puheenjohtajista on kokenut asemansa vuoksi jonkinlaista uhkailua tai väkivaltaa. Tästä tuloksesta johtuen seuraava tutkimus haluttiin laajentaa koskemaan myös maakäräjähallintoa. (Svenska Kommunförbundet 2004, 28.)

Ruotsin tutkimuksesta *Ett hot mot demokratin* (2004) käy ilmi, että yli 20% maan kunnanvaltuustojen ja kunnanhallitusten puheenjohtajista, 17% sosiaali- ja terveystalokuntien puheenjohtajista ja yli 15% muiden lautakuntien puheenjohtajista ovat viimeisten 18 kuukauden aikana joutuneet uhkailun tai väkivallan kohteeksi. Kuntien edustajat olivat kokeneet eniten sanallista uhkailua, huutoa ja aggressiota kasvoista kasvoihin, uhkailua puhelimitse sekä kirjeitse ja sähköpostitse. Maakäräjätasolla selvästi eniten oli koettu kirjeitse ja sähköpostitse tapahtuvaa uhkailua sekä kunnan edustajien tavoin henkilökohtaisesti sekä puhelimitse tapahtuvaa uhkailua tai väkivaltaa. (Svenska Kommunförbundet 2004, 33-36.)

Ruotsin tutkimuksen mukaan uhkailun tai väkivallan taustalla näytti molemmissa tutkimusryhmissä olleen useimmiten poliittisiin päätöksiin tyytymättömät yksittäiset kansalaiset. Ruotsin tutkimuksesta käy myös ilmi, että kuntatasolla yli 30% ja maakäräjätasolla yli 40% tutkituista luottamushenkilöistä oli ollut huolissaan omasta tai läheistensä turvallisuudesta uhkailun tai väkivallan vuoksi. Lisäksi kuntatasolla yli 10% ja maakäräjätasolla yli 20% vastaajista kertoi harkinneensa luottamustoimestaan luopumista uhkailun tai väkivallan takia. (Svenska Kommunförbundet 2004, 37-40.)

Nämä yllättäviltäkin tuntuvat Ruotsin tutkimustulokset havahduttivat pohtimaan, millaisia uhkailun tai väkivallan asteita suomalaiset kuntapäätäjät työnsä vuoksi joutuvat kokemaan. Kuultujen tarinoiden ja puheen tasolla uhkailua todella tiedetään tapahtuvan Suomenkin kuntakentällä, mutta sen tieteellinen todistaminen on nyt tämän tutkimuksen tarkoituksena. Vuonna 2003 julkaistu Pia Lauraeuksen pro gradu – tutkimus, *Kuntajohtajien kokema henkinen väkivalta kunnallishallinnollisessa työssä*, sivuaa aihetta, mutta omassa tutkimuksessani on tarkoitus kartoittaa ainoastaan ulkopuolelta tulevaa uhkailua tai väkivaltaa, ei varsinaista työpaikkakiusaamista. Lauraeuksen tutkimus myös käsittelee ainoastaan kunnanjohtajien kokemaa kiusaamista, kun taas oma tutkimukseni käsittää niin luottamushenkilöpuolen kuin viranhaltijapuolenkin ylimmät edustajat.

(Polemiikki: Kuntajohtajaa kiusataan, mutta miten ja miksi?)

Suomessa ei ole harvinaista joutua työväkivallan kohteeksi ja tämä näkyy myös työministeriön teettämässä työolobarometrissa 2004. Tutkimusten mukaan selvästi eniten väkivaltaa kokeneita oli kuntasektorilla ja erityisesti terveydenhuollon työntekijöiden piirissä, jonka palkansaajista joka neljäs oli vuoden 2004 aikana joutunut kohtaamaan väkivaltatilanteita. Myös sosiaalihuollon palkansaajat olivat kokeneet väkivaltaa tai sen uhkaa muita aloja enemmän. Kyseinen työolobarometri selvitti siis kaikkien palkansaajien kohtaamaa väkivaltaa, ei niinkään kuntapäätäjien kokemaa väkivaltaa ja uhkailua. (Kunta-alan työolobarometri 2004.)

	Sosiaali	Terveys	Opetus	Muut	Kaikki
Ei kertaakaan	77%	58%	81%	84%	74%
Kerran	9%	9%	8%	5%	8%
Useita kertoja	13%	33%	11%	11%	18%
Ei osaa sanoa	1%	0%	0%	0%	0%

Kuva 1. Väkivaltahavainnot kunnan eri toimialoilla.

(Kunta-alan työolobarometri 2004)

Väkivalta ja uhka työhön liittyvänä työ- ja turvallisuusriskinä onkin viime vuosina noussut entistä enemmän julkisen huomion kohteeksi. Väkivalta- ja uhkailutilanteet kasaantuvat yleensä tiettyihin ammattiryhmiin enemmän kuin toisiin. Esimerkiksi poliisit, vartijat, vähittäiskaupan, sosiaalialan, terveydenhuollon sekä hotelli- ja ravintola-alan ammatit on työsuojeluviranomaisten mukaan määritelty työpaikkaväkivallan riskitoimiksi. (Isotalus 2002, 13.) Varsinaisesti kuntapäätäjien kohtamaa uhkailua tai väkivaltaa ei ole aiemmin juurikaan tutkittu, joten tutkimuksellani pyrin valaisemaan kuntien ylimpien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden riskiä joutua uhkailu tai väkivaltatilanteisiin työnsä vuoksi.

Koska puheen tasolla on jo tiedossa esimerkiksi tiettyjä kuntia, joissa kuntapäätäjät ovat kokeneet uhkailua tai väkivaltaa, on haasteellista selvittää tutkimuksen avulla uhkailun tai väkivallan taustoja, syitä ja seurauksia. Kuntajohtamisen on sanottu olevan tuulinen paikka, jossa toimimiseen vaaditaan tiettyjä ominaisuuksia ja tahtotilaa. Kuntapäätäjät

toimivat erikoislaatuudessa työssä - työnantajinaan heillä ovat kaikki kuntalaiset. Koska suomalainen kunnallishallinto perustuu kuntalaisten itsehallintoon, valitsevat asukkaat omat päättäjänsä. Kuntapäättäjät vastaavat siis suoraan kuntalaisille. Tämän vuoksi kuntapäättäjät ovat asukkaidensa edustajia, joihin väistämättä kohdistuu tunteita ja ajatuksia. Varsinkin kansalaisten tai yritysten omaa elinympäristöä koskevien asioiden päätöksentekijät saattavat nostattaa tunnetiloja moneen suuntaan.

Yhteiskunnan monet muutokset kuten globalisaatio, 1900-luvun lama, muuttoliike ja väestön ikääntyminen tuovat omat ongelmansa kunnallishallintoon. Muutokset ovat asettaneet ja asettavat varmasti tulevaisuudessakin omat haasteensa myös suomalaisille kuntapäättäjille. Etenkin kiristynyt kuntien taloudellinen tilanne vaikeuttaa ja monimutkaistaa päättäjien pelikenttää ja päätöksentekoa. Jo kuntalaki määrää, että päättäjät ovat velvollisia tekemään yhdenvertaisia, suhteellisuutta noudattavia, tarkoitussidonnaisia ja puolueettomia päätöksiä. Tällainen päätöksenteko on haastavaa ja monien näkökulmien huomioonottamista edellyttävää. Hyväkään kuntapäättäjä ei voi koskaan miellyttää kaikkia, joten on melko varmaa, että jonkinasteisia konflikteja päättäjien ja kuntalaisten välillä kuntatyön arjessa syntyy. Miten ja milloin tällaiset ristiriitatilanteet sitten esiintyvät, sitä pyrkii tutkimukseni valottamaan. (Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen, Siitonen 2003, 77; Harjula, Laakso 2000, 22-23.)

1.2. Tutkimuksen tavoitteet

Työn tavoitteena on saada laaja kokonaiskuva Suomen kuntapäättäjien kokemasta uhkailusta. Tarkoituksena on tutkia sitä, tapahtuuko kuntien ylimpiä virkamiehiä ja luottamushenkilöitä kohtaan ulkopuolelta tulevaa uhkailua ja kuinka paljon sitä todella esiintyy. Tavoitteena on myös selvittää, miten uhkailu ilmenee, keitä uhkailun takana on ja miten uhkailuun on reagoitu.

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää nimenomaan sekä viranhaltijoiden että luottamushenkilöiden kokemaa uhkailua. Tutkimuksella pyritään saamaan selville, kohdistuuko jompaan kumpaan hallintoryhmään enemmän uhkailua ja väkivaltaa vai onko uhkailu riippumatonta kuntapäättäjän toimesta.

Tutkimuksen taustamuuttujina käytetään mm. kuntakokoa, kuntapäättäjän ikää ja kunnallisalan kokemusta sekä luottamushenkilöiden kohdalla puoluetusta. Tutkimus pyrkii etsimään vastausta myös siihen, löytyykö uhkailussa eroja verrattuna näihin taustatekijöihin. Onko uhkailu esimerkiksi yleisempää pienissä kunnissa, joissa kuntalaiset tuntevat paremmin päättäjensä? Vai esiintyykö uhkailua enemmän suurissa kunnissa, joissa kuitenkin kovin henkilökohtaista suhdetta päättäjiin ei välttämättä pääse syntymään?

Toivon tutkimukseni avaavan kuvaa siitä, millaisiin ristiriitatilanteisiin Suomen kuntapäättäjät työnsä tai luottamustoimensa vuoksi joutuvat ja miten näihin tilanteisiin reagoidaan. Koska aihe on hyvin arka eikä sitä ennen ole juuri tutkittu, toivon tutkimustulosten avaavan keskustelua tästä tärkeästä aiheesta niin Kuntaliitossa kuin yksittäisissä kunnissakin. Pitkän tähtäimen tavoitteena on saada kunnat ja valtio reagoimaan mahdollisesti tapahtuvaan uhkailuun laatimalla esimerkiksi käytännön toimenpiteitä uhkailun tai väkivallan estämiseksi ja vähentämiseksi kunnissa.

1.3. Tutkimuksen rakenne

Työ jakautuu kahdeksaan eri osaan; johdanto -osaan, josta ilmenee tutkimuksen syyt ja pääpiirteet, teoreettisen viitekehyksen osiin suomalaisen kuntajohtamisen erityispiirteistä, kuntapäättäjien asemasta, rooleista ja vastuusta sekä uhkailun ja työpaikkaväkivallan määrittämisestä. Lisäksi työn rakenteellisia osioita ovat tutkimusmenetelmien esittely, varsinaisten tutkimustulosten esittely ja analysointi, johtopäätökset sekä lähdeluettelo.

Teoreettinen viitekehys rakentuu pääasiallisesti kuntahallinnon rakenteiden ja kuntapäättäjien roolien esittelyyn. Teorian on tarkoitus luoda pohjaa sille, mikä on Suomen kuntien ylimpien virkamiesten ja luottamushenkilöiden työn tarkoitus ja millaisissa rooleissa ja normeissa he toimivat. Erittelen tutkimuskohteina olevien kunnanvaltuuston puheenjohtajien, kunnanhallituksen puheenjohtajien, lautakuntien puheenjohtajien, kunnanjohtajien ja toimialajohtajien työn kuvaa, tarkoitusta ja työn tuomia paineita. Näiden perusasioiden selkeä esittely luo mielestäni hyvää taustaa tutkimuksen tarkoitukselle, eli sille millaisessa työssä kuntapäättäjät toimivat ja

millaisiin ristiriitatilanteisiin he työnsä vuoksi joutuvat. Lisäksi erittelen teoreettisessa viitekehyksessä myös jollakin tasolla uhkailun määrittä ja sitä, mitä uhkailulla ja työpaikkaväkivallalla todellisuudessa tarkoitetaan.

2. Suomalaisen kuntajohtamisen erityispiirteet

2.1. Kunnallishallintojärjestelmän rakenne

Jokainen suomalainen on jonkin kunnan jäsen ja täten kunnat ovat osa ihmisten arkipäivää. Kuntien tehtävänä on edistää asukkaiden hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan ja tämä on määritelty jopa suomalaisessa kuntalaissa. Parhaiten tämän toteutuminen näkyy kunnissa hyvinvointipoliittisissa päätöksissä ja toiminnoissa. (Anttiroiko ym. 2003 11.)

Suomalainen kunnallishallintojärjestelmä perustuu edustukselliseen eli välilliseen demokratiaan, jossa kuntalaiset valitsevat edustajansa valtuustoon. Kunnanvaltuusto tekee kunnan tärkeimmät päätökset ja valitsee kunnan ylimmät viranhaltijat ja muut kunnan luottamuselimet. Ensisijaisesti kansalaiset voivat hallita valittujen päätöksentekijöiden toimintaa antamalla heille tai epäämällä heiltä vaaleissa tukensa. (Oulasvirta 1996, 21.)

Kunnalliseen demokratiaan kuuluu olennaisena osana myös välitön eli suora demokratia. Sen tarkoituksena on kuntalaisten suora osallistuminen ja vaikuttaminen päätöksentekoon. Nykyään juuri suoran osallistumisen merkitystä on alettu korostaa kuntien hallinnossa entistä enemmän. (Harjula 1996, 34; Oulasvirta 1996, 21.)

Suomalainen kuntaorganisaatio jakautuu kolmeen tasoon; suorittavaan, hallinnolliseen ja poliittiseen tasoon. Suorittava tason päätehtävä on palvelujen tuottaminen, hallinnollinen taso taas toimii suorittavan ja poliittisen tason välissä hallinnoiden kunnan toimintaa. Poliittisen tason muodostavat kunnanvaltuusto, kunnanhallitus ja lautakunnat ja poliittisen tason tehtävänä on ohjata muiden tasojen toimintaa asettamalla tavoitteet, toimintapolitiikat ja seurata niiden toteutumista käytännön tasolla. (Oulasvirta 1996, 75.)

Kunnan ylimpänä päätöksentekuelimenä toimii asukkaiden valitsema kunnanvaltuusto. Valtuusto valitsee keskuudestaan puheenjohtajan, jonka toimikausi on yleisimmin valtuustokausi. Kuntalain 13 §:n mukaan valtuuston tehtävänä on mm. päättää kunnan toiminnan ja talouden keskeisistä tavoitteista, hallinnon järjestämisen perusteista sekä

talouden ja rahoituksen perusteista. Valtuuston tehtäviin kuuluu myös talousarvion hyväksyminen sekä muita kuntalaissa lueteltuja merkittäviä tehtäviä. (Harjula & Prättälä 2004, 173.)

Kunnanvaltuusto valitsee kunnanhallituksen, lautakuntien ja johtokuntien jäsenet sekä puheenjohtajat. Kunnanhallitus on valtuuston ohella tärkein kunnallishallinnon toimielin, joka vastaa kunnan hallinnosta ja taloudenhoidosta, valtuuston päätösten valmistelusta, täytäntöönpanosta ja laillisuuden valvonnasta. Lisäksi kunnanhallituksen tehtävänä on valvoa kunnan etua, edustaa kuntaa ja käyttää sen puhevaltaa. (Harjula & Prättälä 2004, 223; Oulasvirta 1996, 78.)

Lautakuntien ja johtokuntien alaisuuteen on järjestetty kunnan varsinainen palvelutuotanto. Tästä syystä ne ovatkin varsin merkittäviä kunnan luottamushenkilöelimiä. Lautakuntien ja johtokuntien tehtävät on tarkemmin määrätty kunnan johtosäännössä, mutta pääasiallisesti ne toimivat kunnanhallituksen alaisina ja hoitavat niitä pysyvälouonteisia tehtäviä, joita valtuusto on niille antanut. Lautakuntien jäsenten lisäksi kunnanvaltuusto nimittää myös jokaisen lautakunnan puheenjohtajan. (Oulasvirta 1996, 78, 87.)

Kunnan hallinnon keskeinen toimija on kunnanjohtaja, joka on kunnan virasto-organisaation korkein esimies. Valtuusto valitsee kunnanjohtajan toistaiseksi tai määräajaksi ja hänen käsissään on pitkälti se, miten hyvin kunnan hallinto toimii. Laki määrää kunnanjohtajan tehtäväksi kunnanhallituksen alaisena johtaa kunnan hallintoa, taloutta ja muuta toimintaa. Kunnanjohtajalla on myös oikeus edustaa kunnanhallitusta ilman eri valtuutusta. (Harjula & Prättälä 2004, 231; Oulasvirta 1996, 86.)

Erittäin merkittävä kunnan hallinnon ja toiminnan ryhmä on myös kunnan henkilöstö, joka on joko virka- tai työsuhteessa kuntaan. Virka on julkisoikeudellinen palvelussuhde kun taas työsuhteessa oleva henkilö on kuntaan yksityisoikeudellisessa palvelussuhteessa. Suomen kuntien henkilöstöstä noin puolet on viranhaltijoita ja puolet työsuhteisia. (Oulasvirta 1996, 94.)

Suomalaisessa kunnallishallinto-organisaatiossa on ollut havaittavissa muutoksia erityisesti 1990-luvulta lähtien. Uuden kuntalain mukaan kunnat saavat entistä

vapaammin päättää omasta lautakunta- ja viranhaltija-organisaatiostaan. Muutoksella on haluttu lisätä kuntien mahdollisuuksia sopeutua ja selvitä itse sisäisistä ja ulkoisista muutospaineista. Kunnissa on myös ryhdytty hajauttamaan päätösvaltaa enemmän alaspäin toimielimiltä viranhaltijasuuntaan, koska toimintaa koskevaa päätösvaltaa on haluttu tuoda lähemmäs sitä tasoa, jolla itse toimintakin tapahtuu. (Oulasvirta 1996, 77-78.)

2.1.1. Kunnan asukkaiden itsehallinto

Suomalaisen kunnallishallinnon merkittävin eroavaisuus moniin Euroopan valtioihin on se, että maamme on kunnallisvaltio ja kaksi kolmasosaa julkisesta palvelutuotannosta on kunnallisen itsehallinnon hoidettavana. Tämä tuo omat etunsa, koska kunnissa toteutuu itsehallinnon kautta periaatteessa parempi kansalaisvaikuttaminen ja päätöksenteko toteuttaa myös paremmin tärkeää läheisyysperiaatetta. (Anttiroiko ym. 2003, 24.)

Kuntalain 1 §:n mukaan kuntien asukkaiden itsehallinto on turvattu perustuslaissa. Lisäksi laki säätelee, että päätösvaltaa käyttää kuntalaisten valitsema valtuusto. Tässä kunnallinen itsehallinto eroakin olennaisesti valtion virkamieshallinnosta. Maamme paikallishallinto perustuu kunnalliselle itsehallinnolle, ja paikallisten tehtävien osoittamiselle valtion viranomaisille täytyy löytyä erityinen peruste. Kunta hoitaa pääasiallisesti itse omat tehtävänsä asukkaidensa valtuuttamana. (Hoikka 2001, 11-12.)

Euroopan neuvoston paikallisen itsehallinnon peruskirja on tuonut selkeyttä kunnallisen itsehallinnon alan ja sisällön määrittelyyn. Tätä peruskirjaa kutsutaan kunnallissopimukseksi. Peruskirjassa määritellään kunnallisen itsehallinnon sisältö niin, että paikallinen itsehallinto tarkoittaa kuntien oikeutta ja kelpoisuutta säännellä ja hoitaa lain nojalla huomattavaa osaa julkisista asioista omalla vastuullaan ja paikallisen väestön etujen mukaisesti. (Anttiroiko ym. 2003, 25; Hoikka 2001, 13-14.)

Asukkaiden itsehallinto kunnissa perustuu mm. periaatteeseen, että kuntalaisen on voitava vaikuttaa kunnan toimintaan sekä edustajiensa välityksellä että suoraan. Lisäksi jokaisella kunnalla tulee olla tehokas hallinto. (Harjula 1996, 34). Edustuksellinen demokratian kautta asukkaat valitsevat valtuuston ja siten he saavat haluamansa

edustajan kautta äänensä kuuluville. Lisäksi kunnissa kehitetään jatkuvasti uusia suoran vaikuttamisen keinoja, koska suoran vaikuttamisen merkitys on nykyään lisääntynyt. On huomattu, että edustuksellinen järjestelmä ei enää kiinnosta asukkaita vaan asukkaat haluavat osallistua suoraan etenkin omaa elinpiiriä koskevien asioiden käsittelyyn. (Harjula 1996, 34.)

Kunnallisen itsehallinnon toimivuuden kannalta on merkittävää, että kansalaisilla on kiinnostusta ja vastuunottohalukkuutta kunnalliseen päätöksentekoon. Suomessa tähän asiaan liittyvä kansalaisyhteiskuntakehitys on jäänyt kuitenkin suhteellisen vähälle huomiolle vaikka kansalaisosallisuutta on pyritty lisäämään mm. valtakunnallisen osallisuushankkeen avulla. (Anttiroiko ym. 2003, 24) Aukkaiden itsehallintoon perustuvassa kuntajärjestelmässä tuskin koskaan voidaan liikaa pyrkiä korostamaan kansalaisten osallistumisen ja kiinnostuksen lisäämisen haastetta.

Kunnalla on oltava yhteys asukkaisiinsa, jotta se voi toimia aukaiden itsehallinnon periaatteen mukaisesti. Kunta on velvollinen huolehtimaan siitä, että kuntalaisten näkemykset huomioidaan päätöksenteossa ja että kuntalaisilla on keinoja näiden näkemystensä esiintuomiseen. Valtuustolla on suora vastuu näiden suoran vaikuttamisen keinojen kehittämisen ja toteuttamisen edellytyksistä. (Harjula 1996, 38.)

KuntaSuomi 2004 -tutkimushankkeeseen liittyvän kansalaiskyselyn perusteella voidaan sanoa, että kuntalaisten aktiivisuustaso on selvästi noussut ja että se on nykyään korkeampi kuin esimerkiksi 1990-luvun puolivälissä. Samalla myös usko eri vaikutuskanavien tehokkuuteen on vähentynyt. Tämä onkin mielenkiintoinen kehityspiirre, kansalaisuus kasvaa samalla kun epäluottamus vaikutusmahdollisuuksiin kasvaa. Tilanne kasvattaa täten ristiriitaisuutta ja kriittisyyttä ja tuloksista piirtyykin kuva kriittisestä kuntalaisuudesta, jossa kuntalaiset ovat entistä valveutuneempia ja vaatimustaso korkeampi. Tällöin on selvää, että myös ristiriitatilanteet kuntapäätäjien ja aukaiden välillä lisääntyvät, kun turhautuneisuus kasvaa. (Sjöblom 2002, 91-92.)

Kuntalaisilla on oikeus tietää asioidensa hoidosta. Kuntalaki korostaakin vireillä ja valmisteluvaiheessa olevista asioista tiedottamista ja erityisesti sitä, että asukkaille on tiedotettava miten he voivat osallistua asioiden valmisteluun ja päättämiseen kysymyksillään ja mielipiteillään. Täten asukkailla on myös oikeus saada tarvittaessa

yhteys asioiden hoitajiin. Kuntalaki korostaa lisäksi sitä, että on tärkeää tiedottaa tehdyistä ratkaisuista ja niiden vaikutuksista. Asukkaiden on ennen kaikkea saatava tietää mitä vaikutuksia kunnan päätöksillä on heidän päivittäiseen elämäänsä. Tiedottamisen kautta kuntalaiset tietävät, mitä kunnallishallinto tekee ja mitä tulevaisuudessa tapahtuu. Tiedottaminen on siis kanava, jonka kautta kuntalaiset yleensä muodostavat mielipiteensä asioista ja ilmaisevat näkemyksensä sen jälkeen. Kunnallishallinnossa toteutetaan **julkisuusperiaatetta**, joka näkyy juuri tiedottamisena, kokousten ja käsittelyjen julkisuutena, asiakirjojen julkisuutena ja asioiden vireilläolon ilmoittamisena. (Harjula 1996, 38-39; Harjula & Laakso 2000, 112.)

Kuntalailla on pyritty vaikuttamaan siihen, että kunnat antaisivat vaaleilla valituille edustajille entistä enemmän vastuuta kunnan taloudesta ja toiminnasta. Tämä näkyy esimerkiksi niin, että edustajia valitaan enemmän myös kunnan muihin toimielimiin. Tätä kautta pyritään siihen, että kunnan asukkailla olisi selvempi yhteys asioidensa hoitajiin. Kun kuntalaiset tuntevat, kuka mistäkin asiasta on vastuussa, on helpompi kohdentaa mielipiteensä. (Harjula 1996, 34.)

2.2. Duaaliorganisaation asettamat haasteet

Kunnat ovat hallinto-organisaatioita, joiden toiminta perustuu demokratiaan. Kuntaorganisaatio rakentuu kuntalaisten valitsemista luottamushenkilöistä sekä työ- ja virkasuhteisista kunnan työntekijöistä. Kunnalliset luottamushenkilöt ja kuntien ylimmät viranhaltijat muodostavat kuntaorganisaation institutionaalisen ja virallisen vallankäyttötimen. Kuntien tärkeimmät päätökset tehdään kunnan asukkaiden valitsemista luottamushenkilöistä koostuvassa valtuustossa, joten kunnan johtaminen on edustuksellista demokratiaa. Tällöin päätösten perustana on aina kuntalaisten oma tahto. Luottamushenkilöiden lisäksi kunnan organisaation rakenteissa ovat tärkeällä sijalla myös virka- tai työsuhteiset kunnan työntekijät, joista rakentuu kunnan henkilöstö. Tämän kaksijakoisuuden vuoksi kunnista käytetäänkin joskus nimitystä **duaaliorganisaatio**, jolla tarkoitetaan kuntien poliittisen ja ammatillisen henkilöstön toimintaa ja yhteistyötä. (Anttiroiko yms. 2003, 56-57; Helander yms. 2003, 21.)

Kunnalliset luottamushenkilöt muodostavat pääasiallisesti kunnan poliittisen organisaation. Tämä poliittinen organisaatio muodostaa kokonaisuuden, jossa väistämättä tapahtuu konflikteja yksilö- ja ryhmätasolla. Luottamushenkilö edustaa ideologiaansa ja valitsijoitaan ja näkyvin konflikti nouseekin tästä poliittisesta edustuksellisuudesta. Luottamushenkilö ei ole välttämättä tietoinen siitä, että valitsijoiden edut eivät suinkaan ole yhteneviä. Toinen konfliktin lähde aiheutuu yleensä poliittisen ja hallinnollisen organisaation rinnakkaisuudesta. Kun poliittinen organisaatio toteuttaa demokratiaa ideologisten näkemystensä kautta, virkamieshallinnossa vallitsee vahva ei-edustuksellinen ideologia. Tässä hallinto-osassa ei demokratialle aina ole sijaa. (Leväsvirta 1999, 24-25.)

Suurin haaste duaaliorganisaation toimimiselle on tehokas yhteistyö luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä. Tämä politiikan ja hallinnon yhteys toteutuu päätöksentekoprosessissa. Kunnallisessa organisaatiossa luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden välillä vallitsee tietty epäsuhta mm. siksi, että palkatun hallinto henkilöstön määrä on moninkertainen luottamushenkilöihin verrattuna. Palkatulla viranhaltijajoukolla on myös varsin aktiivinen ja johtava rooli päätöksentekoprosessin kaikissa vaiheissa. Luottamushenkilöillä ei yleensä mahdollisuutta paneutua kokopäiväisesti julkishallinnon kysymyksiin eikä heiltä myöskään edellytetä samanlaista asiantuntijuutta kuin kunnallisilta viranhaltijoilta. Tämä voidaan katsoa myös seikaksi, joka lisää luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden epäsuhtaa. (Leväsvirta 1999, 25-26.)

Ihanteellisen kunnallisen demokratian mukaan viranhaltijat ovat toimijoita, jotka luovat edellytykset luottamushenkilötoiminnalle. He ovat päätöksentekoprosessissa puolueettomia valmistelijoita, esittelijöitä ja asiantuntijoita. Nykyään juuri viranhaltijatyön merkitys on korostunut, koska kuntien tehtävät ovat lisääntyneet ja muuttuneet monimutkaisemmiksi. Viranhaltijoiden valinnassa puoluepoliittisen kannan ei pitäisi olla määräävä peruste. On kuitenkin tosiasia, että myös hallintovirkamiehiä valitaan kuntiin usein poliittisen ideologian mukaan. Luottamushenkilöt ovat halunneet turvata hallinnon ohjattavuuden valitsemalla puolueaustaltaan samoja viranhaltijoita. Tätä on kuitenkin puolusteltu osin sillä, että eri kansalaisryhmien arvot tulevat paremmin esille asioiden valmistelussa. (Oulasvirta 1996, 33-34.)

On todettu, että roolierot kunnallisten viranhaltijoiden ja yhä ammattimaistuvimpien kunnallispoliitikkojen välillä ovat kaventuneet. He joutuvat toimimaan niin paljon yhdessä ja pyrkimään päätöksentekoprosesseissa yhteistyöhön, että tahot väistämättä lähentyvät. Erona kuitenkin nähdään se, että hallinnossa keskeisiä ovat puolueettomuus ja säännöt ja politiikassa subjektiivisuus ja arvot. (Kivelä 2000, 52.)

2.3. Kuntajohtamisen luonne

Kuntajohtaminen voidaan jaotella poliittiseen ja ammatilliseen johtamiseen. Perinteisen käsityksen mukaan kunnan poliittinen johto vastaa poliittisista ja ideologisista perusvalinnoista eli poliittisesta johtamisesta ja virasto-organisaatio taas asioiden toimeenpanosta ja valmistelusta eli ammatillisesta johtamisesta. Käytännössä tässä duaaliorganisaatiojärjestelmässä poliittinen ja ammatillinen johtaminen kietoutuvat monella tavalla toisiinsa. (Anttiroiko ym. 2003, 60.)

Kuntalaiset johtavat kuntaa valitsemalla kunnanvaltuuston, jolle kuuluu kunnan ylin päätösvalta. Valtuusto voi delegoida päätösvaltaansa muille toimielimille kuten lautakunnille, yhteistyöorganisaatiolle ja yksittäisille virkamiehille. Valtuusto voi myös hakea kansalaisilta suoraa ohjausta käyttämällä hyväkseen kansanäänestyksiä tai muita suoran vaikuttamisen keinoja. (Anttiroiko ym. 2003, 60-61.)

Kunnan päivittäisestä johtamisesta eli operatiivisen tason johtamisesta huolehtii pääasiassa kunnanhallitus. Kunnanhallituksen jäsenet ovatkin usein kunnan tärkeimpiä vallankäyttäjiä, sillä hallitus joutuu jatkuvasti ottamaan kantaa kunnan hallinnon käytännön kysymyksiin. Päivittäistä johtamista varten kuntaa voidaan koota myös erillinen johtoryhmä, joka koostuu usein kunnanjohtajasta, kunnan sektorihallinnon johtajista sekä johtavista luottamushenkilöistä. Tällainen johtoryhmä kykenee ottamaan kantaa äkillisiin kysymyksiin nopeammin kuin hallitus ja se voi myös toimia hallituksen toiminnan valmistelijana. (Anttiroiko ym. 2003, 61.)

Kuntajohtamisen kentällä on yhä useammassa kunnassa otettu käyttöön kuntastrategia. Se toimii kuntajohtamisen välineenä ja se tuo apua erityisesti pitkän aikavälin johtamiseen. Kuntastrategialla tarkoitetaan poliittisen ja ammatillisen johdon

valmistelemää suunnitelmaa, josta ilmenevät kunnan kehittämisen tavoitteet ja keskeiset valinnat. Kuntastrategialla on myös tarkoitus esitellä asukkaille ja kunnan ulkopuolisille tahoille kunnan visio. (Anttiroiko ym. 2003, 62.)

Kuntatyö ja erityisesti kuntajohtaminen on tavoitteellista ja pitkäjänteistä toimintaa yhteisen päämäärän saavuttamiseksi. Kuntajohtamisessa on useita ja erilaisia toimijoita ja se vuoksi on erityisen tärkeää saada organisaatio toimimaan suunnitelmallisesti. Kuntajohtajilta, niin luottamushenkilöiltä kuin viranhaltijoiltakin, tämä edellyttää valmiuksia ja taitoja yhteistyöhön sekä kykyä erottaa merkitykselliset tavoitteet ja kunnan tarpeet. Menestyksellinen kuntajohtaminen tarkoittaa myös eri toimijoiden laajaa vuorovaikutusta, kuulemista, kuuntelemista, keskustelua, yhteisten pelisääntöjen luomista ja keskinäisen luottamuksen rakentamista. (Suomen Kuntaliitto 2001, 9.)

Kuntajohtaminen on erilaista eri kunnissa. Toisissa kunnissa ylimmät virkamiehet ja luottamushenkilöt kykenevät ottamaan riskejä ja tekemään nopeita ratkaisuja, kun taas toisten kuntien johtajat punnitsevat asioita perusteellisesti ja pitkään. Joissakin kunnissa saattaa vallita avoin keskusteluilmapiiri ja toisissa taas asioista kerrotaan niukasti ja salailten. On merkityksellistä millaista johtamiskulttuuria kunta edustaa ja millaisen kuvan sen johtajat kunnastaan luovat. Asukas muodostaa usein mielikuvansa sen perusteella, mitä tiedotusvälineissä kerrotaan kunnan johtamisesta. Tätä kautta kuntalaiset muodostavat yleensä myös mielipiteensä kuntajohtajista. (Suomen Kuntaliitto 2001, 10-11.)

2.4. Kuntapäätäjien haastava rooli

*”Kampitusyrityksiä en ole huomannut,
mutta aina sitä joku rakki räksyttää.”*

(Maria Guzenina,
Espoon sosiaali- ja terveyslautakunnan puheenjohtaja,
Kodin Kuvalehti 27.10.2005, 14)

Edellä oleva luottamushenkilön lausunto kuvaa hyvin sitä tosiasiaa, että kunnalliset luottamushenkilöt toimivat hyvin haasteellisella kentällä. Kunnan johtaminen ja päätöksenteko on työtä asukkaiden hyväksi ja juuri siksi usein vaikeaa.

Luottamushenkilöt edustavat kuntalaisia ja toimivat heidän parhaakseen, mutta haastavaa onkin löytää tie, joka tukee mahdollisimman monia kuntalaisia. Koskaan ei voi päätöksillä ja toiminnalla täysin miellyttää kaikkia ja tehdä päätöksiä, jotka hyödyttävät joka ikistä kuntalaista. Siksi on selvää, että kuntapäätäjien toiminta aiheuttaa joskus ristiriitatilanteita ja mielipahaa, joista johtuvat tilanteet saattavat kärjistyä hyvinkin vakaviksi.

Kuten minkä tahansa organisaation, myös kunnallisen organisaation menestyminen riippuu suoraan siitä, miten sitä johdetaan. Kunta, jolla on kyvykkäät johtajat, pystyy ratkaisemaan ongelmansa ja toimimaan tehokkaasti. Kunnallisenkin johtajan työssä on tärkeintä, että saavutetaan tuloksia, joita organisaatio on asettanut. Hyvä johtaminen edellyttää tarkkaa kuvaa siitä, miten tulokset halutaan saavuttaa. (Hakamäki & Majoinen 1992, 103.)

Kunnallishallinto-organisaation johtamisen olennaisina piirteinä ovat hallinnon julkisuus ja edustuksellisuus. Edustuksellisuus korostuu luottamushenkilöiden toiminnassa, jotka toimivat kuntalaisten valitsemina päättäjinä. Heidän muodostamansa valtuusto valitsee kunnan muut luottamushenkilöt ja -elimet sekä ylimmät viranhaltijat. Kunnallisen luottamushenkilön asema on vaativa, koska poliitikon roolin painopiste on siirtynyt yksityiskohtaisesta päätöksenteosta kokonaisvaltaisemman analysoinnin ja tavoiteasettelun suuntaan. Hyvältä luottamushenkilöltä edellytetään myös taitoa asettaa asiat tärkeysjärjestykseen ja osata jakaa voimavarat oikein. Luottamushenkilön tulee olla perehtynyt kunnan olosuhteisiin, kyetäkseen osallistumaan päämäärien mukaisen strategian luomiseen. (Leväsvirta 1999, 44, 51-52.)

Viranhaltijoita on perinteisesti pidetty ensisijaisesti puolueettomina asiantuntijoina, jotka edistävät yleistä etua ja toimivat neutraaleina asioiden valmistelijoina ja päätösten toimeenpanijoina. Nykyään viranhaltijat käyttävät kuitenkin työssään harkintavaltaa, joten käytännössä he eivät toimi aivan puolueettomasti. Viranhaltija saattaakin usein ajautua työnsä vuoksi roolikonfliktiin, koska häneen kohdistuu niin monia rooliodotuksia ja toiveita. (Leväsvirta 1999, 52-53.)

Luottamushenkilöiden ja johtavien viranhaltijoiden rooleja vertailtaessa on huomattu, että roolit ovat muuttuneet keskenään enemmän vastavuoroisiksi. Poliitikot eivät ole

enää pelkästään päätöksentekijöitä eivätkä viranhaltijat pelkästään toimeenpanijoita. Poliitikoilla on yleensä kokemuksen ja luottamustoimien mukanaan tuomaa prosessiosaamista ja viranhaltijoilla taas koulutuksen ammattikokemuksen mukanaan tuomaan asiantuntemusta. Viranhaltijoiden suhteen odotukset ovat kasvaneet, koska julkisessa tuotanto- ja palvelutoiminnassa ja julkisessa hallinnossa vaaditaan entistä enemmän luovaa ja aloitteellista johtajuutta. Samalla ovat kasvaneet myös poliitikkoihin kohdistuvat odotukset. Nykyajan kunnallispolitiikon odotetaan toimivan viranhaltijoiden vastapuolena ja hyödyntävän tehokkaasti viranhaltijakoneistoa. Kunnan hyvä johtaminen on yhteistyötä. (Hakamäki & Maijainen 1992, 106; Leväsvirta 1999, 56-57.)

Kuten jo aiemmin mainittiin, sekä poliitikot että viranhaltijat osallistuvat kunnallispolitiikan tekoon. Kun poliitikot tuovat esiin organisoitumattomien yksilöiden laajoja intressejä, välittävät viranhaltijat yleensä järjestäytyneiden asiakasryhmittymien kapea-alaisia intressejä. Täten katsotaan, että viranhaltijat ovat järjestelmän tasapainottavia osapuolia ja poliitikot tuovat hallintoon idealismia, ideologiaa ja energiaa. (Leväsvirta 1999, 57-58.)

1990-luvun lama ja sen tuomat talousvaikeudet sekä muut yhteiskunnalliset muutokset kuten globalisaatio, muuttoliike ja väestön ikääntyminen ovat tuoneet omat haasteensa myös kuntajohtajien toimintaan. Johtajien koetinkiviä ovat kriisit, joiden läpi he joutuvat kuntaa johtamaan. Johtamisongelma on etenkin, jos kunnan asiat menevät huonompaan suuntaan. Tällöin kuntajohtajat ovat valinnan edessä; johtaako muutosta vai paetako tilanteesta. Kriisitilanteet aiheuttavat liikehdintää myös kuntalaisissa ja kunnan edustajien pitäisikin muistaa kuunnella myös kansalaisia ja täten säilyttää heidän luottamuksensa. (Suomen Kuntaliitto 2001, 13-14.)

Kuntien poliittinen elämä asettaa kovat haasteet nimenomaan luottamukselle. Osapuolet, jotka luottavat toisiinsa ja jotka haluavat säilyttää luottamuksensa, välttävät tietoisesti toistensa panettelua tai vahingoittamista. Jos kunnan poliittisessa elämässä alkaa levitä epäluottamus, ihmiset alkavat suojautua ja varautua pettymyksiin. Tällöin toimijoiden keskinäiset suhteet taantuvat keskinäisiksi välienselvittelyiksi, joka jättää varjoonsa pikkuhiljaa kunnan kehittämisen. On myös huomattu, että epäluottamuksen vahvistuessa ihmiset reagoivat siihen yhä voimakkaammin. Tämän vuoksi kuntapäätäjien onkin

erityisen tärkeää pyrkiä vaalimaan kaikkien kunnan toimijoiden välistä luottamusta. (Harisalo & Stenvall 2002, 34.)

Hyvä kuntajohtaminen voidaan määrittää niin, että kunta pystyy tuottamaan asukkaidensa tarpeisiin ja kunnan taloudellisiin mahdollisuuksiin suhteutetun määrän palveluja. Kuntapäätäjienkin tulee ratkaista mitkä ovat tarpeet, mitkä ovat taloudelliset mahdollisuudet ja miten palvelut tuotetaan tarkoituksenmukaisella tavalla. Hyvään johtamiseen kuuluu myös se, että kunnan rahavirrat ovat hallinnassa, poliittiset prosessit ovat toimivat ja työyhteisön ihmisten väliset suhteet pidetään kunnossa. Johtaminen on siis taitoa saada aikaan hyväksyttävien kustannuksien toivottuja tuloksia. (Hakamäki & Majoinen 1992, 105-106.)

Kuntajohtaja edustaa kuntaansa ja siksi johtohenkilöiksi valitaan yleensä karismaattisia henkilöitä. Karismalla on taipumus luoda arvovaltaa ja se on tiettyä henkistä vahvuutta. Karisma on johtajalla myönteinen ominaisuus silloin, kun johtaja todella haluaa yhteisönsä parasta eikä vain pönkitä omaa asemaansa. Karisma on katoavaista, jos kuntalaiset tuntevat itsensä johtajan pettäneen heidät. Tällöin ihmiset ovat hyvinkin nopeasti valmiita hylkäämään johtajansa. Niin valtuuston ja hallituksen puheenjohtajilla, kunnanjohtajilla kuin muillakin ylemmillä virkamiehillä ja luottamushenkilöillä tulisi olla sellainen johtamisote, että nämä voivat nauttia kaikkien ryhmien luottamusta. Karismaattisella johtajalla on myös toimivat sosiaaliset taidot ja karismaattinen johtaja kykenee toteuttamaan itseään toisten kautta sekä avulla yhteistyökykyisesti. Tällöin kun johtajalta puuttuu karisma, hän ei kykene johtamaan kannattajiaan tehokkaasti. (Bryman 1993, 50; Suomen Kuntaliitto 2001, 51.)

Menestyvän kuntajohtajan tärkeimpiä ominaisuuksia ovat vankka ammatillisuus ja sosiaalinen pääoma, ja hänellä on taitoa olla vuorovaikutuksessa erilaisten ihmisten kanssa. Kuntajohtajan tulee olla vahva kestämaan paineita ja ristiriitaisia odotuksia, joita häneen kohdistetaan. Hyvä johtaja toisaalta perustelee laajasti ajatuksiaan ja samalla kuuntelee tyynesti erilaisia näkökulmia. Ihmissuhdetaidot ovatkin merkittävimpiä kuntajohtajan ominaisuuksia, ja etenkin konfliktien hallitseminen on tärkeää. (Suomen Kuntaliitto 2001, 51-53.)

Kuntajohtajalle voidaan määritellä erityinen pätevyysprofiili. Tämän profiilin osa-alueita ovat juuri ihmissuhdetaidot, yhteisön johtamisen taidot, strateginen pätevyys, käytännölliset tiedot ja taidot ja henkilökohtaiset ominaisuudet. Erityisesti henkilökohtaiset ominaisuudet ovat merkityksellisiä toimessa, jossa joutuu kestävästi välillä mittavia paineita ja odotuksia. Kuntajohtajalta edellytetäänkin yhteistyöhaluisuutta, kykyä sietää epävarmuutta, kykyä esiintyä sekä herättää luottamusta. Hyvä johtaja onkin yleensä juuri henkilökohtaisilta ominaisuuksiltaan taitava. (Suomen Kuntaliitto 2001, 53.)

Niin kunnallisen viranhaltijan kuin luottamushenkilönkin kannalta tarkasteltuna kunnan johtaminen on raskasta työtä. Työssä tulisikin muistaa toisaalta lähestyä ongelmia ja toisaalta ottaa niihin etäisyyttä. On osattava ottaa riskejä ja asettaa itsensä alttiiksi arvostelulle, mutta samalla myös myöntää tosiasiat ylivoimaisen esteen edessä. Aina ei voi luoda kaikille osapuolille miellyttävää ratkaisua. Nämä ovat useinkin ristiriitaisia tilanteita, jotka aiheuttavat helposti konflikteja kuntalaisten ja kuntajohtajien välillä. Yhteiskunnallamme on taipumus ottaa johtajat syntipukeiksi ja vihan kohteiksi muistamatta aina sitä, että demokratiassa olemme itse valinneet edustajamme päättämään puolestamme. (Suomen Kuntaliitto 2001, 54)

2.5. Kuntajohtamisen julkisuus

Asukkaat voivat itse vaikuttaa kuntansa toimintaan ja siksi kunta on demokratian toteutumisen lähiareena. Kunnallisvaaleissa kuntalaiset valitsevat edustajansa valtuustoon, joka taas valitsee pääasiallisesti kunnan toimielimet ja sitä kautta kunnan viranhaltijat. Monet kuntalaiset tuntevatkin ainakin jonkun luottamushenkilön tai viranhaltijan, johon he voivat halutessaan ottaa yhteyttä. Nykypäivän mediayhteiskunta ja kehittynyt verkkoviestintä on tuonut uutta tunnettavuutta myös kuntien luottamushenkilöille ja viranhaltijoille. Tämän kehityksen ansiosta kuntajohtajat ovat saaneet kasvot ja heidän tunnettuutensa on tätä kautta laajentunut, mikä taas osaltaan on edistänyt kaikkien tahojen välistä vuorovaikutusta. (Suomen Kuntaliitto 2001, 9)

Kuntapäätäjien asema julkisuudessa asettaa omat haasteensa työnteolle. Julkisuus on ristiriitainen asia, joka toisaalta asettaa paineita ja toisaalta hyödyttää kuntapäätäjää.

Tämä korostuu etenkin luottamushenkilöiden toiminnassa. On tosiasia, että uutiset myyvät enemmän kuin arkipäivän politiikka, siksi ristiriita on julkisuudessa huomiota herättävämpää. Vastustaminen ja riita tuovat useimmiten näkyvyyttä ja näissä kunnostautuneet kuntapäättäjät saavat väistämättä enemmän palstatilaa ja tunnettavuutta. Julkisuus on aiheuttanut myös sen, että poliitikot ovat entistä enemmän julkista omaisuutta, joihin sovelletaan paljon stereotypioita. Väistämätön totuus kuitenkin on, että media ja poliitikot tarvitsevat toisiaan ja luottamus on tässä yhteistyössä ehdoton edellytys. Hyvä yhteistyö luokin parhaat edellytykset oikealle ja molempia osapuolia tyydyttävälle tiedonvälitykselle. (Salminen 2006.)

2.6. Kuntakoon merkitys kuntapäättäjien rooleihin

Kuntalaisten aktiivisuus kunnallishallintoon vaikuttamisessa on tutkimusten mukaan kasvussa. KuntaSuomi 2004 -tutkimushankkeen kuntalaiskyselyn mukaan myös kuntakokoluokkien välillä on suuria eroja aktiivisuudessa. Pienissä kunnissa osallistutaan enemmän ja niiden asukkaat käyttävät enemmän yhteydenottoja viranhaltijoihin ja luottamushenkilöihin kuin suurissa kunnissa. Pienkuntien asukkaat myös osallistuvat aktiivisemmin julkiseen keskusteluun, puoluetoimintaan ja talkootyöhön. Toisaalta taas suurten kuntien asukkaat ovat aktiivisempia reaktiivisemmilla vaikutuskanavilla kuten esimerkiksi adresseissa, mielenosoituksissa ja yleisönosastokirjoituksissa. Suora vaikuttaminen ja toiminta kuntapäättäjiin nähden on siis yleisempää pienkunnissa. (Pekola-Sjöblom yms. 2002, 9.)

KuntaSuomi 2004 - tutkimushankkeen vuoden 2000 kansalaiskyselyn mukaan suhtautuminen kunnallista päätöksentekoa kohtaan on lähes poikkeuksetta myönteisintä pienissä, alle 3000 asukkaan kunnissa ja kriittisyys kasvaa useimmiten kuntakoon kasvaessa. Myös luottamus luottamushenkilöihin, viranhaltijoihin, päätöksenteon oikeudenmukaisuuteen ja kunnan asioiden hoitoon on lähes poikkeuksetta suurempaa pienissä kunnissa. (Pekola-Sjöblom 2002, 129.)

Samaan tutkimushankkeeseen kuuluvan luottamushenkilö- ja viranhaltijatutkimuksen mukaan pienten kuntien päättäjät arvioivat päätöksentekokulttuurinsa selvästi yhteistyöhenkiseksi kuin viranhaltijat ja luottamushenkilöt suurissa kunnissa.

Erityisesti puolueiden väliset ristiriidat ovat suurempia isoissa kunnissa, koska näissä valtuustopuolueiden kirjo on suurempi. Voidaankin katsoa, että pienissä kunnissa on pienemmät piirit ja vähemmän vastakkaisia instansseja, joten päätöksenteko ja toiminta tapahtuvat usein yksinkertaisemmin. (SopuSavo 2006.)

3. Kuntapäättäjien asema, roolit ja vastuu

3.1. Ylimmät luottamushenkilöt kuntapäättäjinä

Luottamushenkilöiden asema ja työpanos suomalaisessa kunnallishallinnossa on erittäin keskeinen, koska kunnallishallinto on luottamushenkilöhallintoa. Vielä 1900-luvun alkupuoliskolla ei kunnissa ollut juuri lainkaan palkattua henkilöstöä. Tällöin kunnan tehtäviin ei kuitenkaan kuulunut niin laajojen ja monipuolisten kunnallisten palvelujen tuottaminen kuin nykyisessä hyvinvointivaltiossa on totuttu. (Hakamäki & Majoinen 1992, 51-52.)

Kuntalaki määrittelee kunnan luottamushenkilöiksi valtuutetut sekä kunnanhallituksen, lautakuntien, johtokuntien ja niiden jaostojen ja toimikuntien jäsenet sekä muut kunnan luottamustoimen henkilöt. Valtuusto voi myös valita henkilöitä valtion paikalliselimiin, tuomioistuimiin maallikkojäseniksi sekä käräjäoikeuden ja maaoikeuden lautamiehiksi, jolloin myös nämä henkilöt ovat luottamustoimen alaisia. Kunnallisia luottamushenkilöitä voidaan katsoa olevan myös hallituksen valitsevat henkilöt, jotka edustavat kuntaa erilaisissa yhteyksissä. (Oulasvirta 1996, 89-90.)

Luottamustoimeen liittyy monia erityispiirteitä. Ensinnäkin luottamustoimea värittää eniten sen edustuksellisuus – luottamushenkilö on kuntalaisten edustaja. Toiseksi luottamustoimi on määräaikainen ja toimeen liittyy erottamattomuus ja luottamuksellisuus. Luottamushenkilö valitaan määräajaksi, eikä häntä yleensä voida erottaa kesken toimikautta kuin erityisen vakavin perustein. Edelleen luottamustoimen erityispiirteitä ovat palkattomuus ja pakollisuus. Luottamushenkilöt eivät saa toimestaan palkkaa vaikkakin korvauksia maksetaan mm. kokouspalkkioina. Luottamustoimesta ei myöskään voi kieltäytyä ilman painavaa syytä, koska sen katsotaan olevan eräänlainen kansalaisvelvollisuus. (Oulasvirta 1996, 90-91.)

Luottamushenkilöillä on tiettyjä oikeuksia ja velvollisuuksia. Oikeuksia on, että luottamushenkilöllä on oikeus tehdä aloitteita ja esityksiä sekä saada kunnan viranomaisilta tarpeellisia tietoja ja asiakirjoja, jolleivät asiakirjojen salassapitosäännökset toisin edellytä. Luottamushenkilön oikeuksiin kuuluu myös

puheoikeus ja oikeus osallistua päätöksentekoon ja äänestyksiin. Kunnallisessa luottamustoimessa toimiva henkilö on oikeuksiensa ohella velvollisuuksien kantaja. Näitä velvollisuuksia ovat tehtäviensä hoitaminen huolellisesti ja perehtyneesti. Luottamushenkilön tulee osallistua kokouksissa asioiden käsittelyyn, äänestyksiin ja päätöksentekoon. Luottamushenkilöltä edellytetään myös poikkeuksetta salassapitovelvollisuutta, joka jatkuu myös luottamustoimen päätyttyä. (Oulasvirta 1996, 92.)

Kuntalain 32§:n mukaan luottamushenkilön tulee edistää kunnan ja sen asukkaiden parasta ja toimia tehtävässään arvokkaasti sen edellyttämällä tavalla. (Harjula & Prättälä 2004, 276) Tämä tärkeä säännös on laadittu vahvistamaan kansalaisten luottamusta kunnallishallintoon ja se edellyttää luottamushenkilöiltä eettistä, poliittista ja oikeudellista vastuuta. Luottamushenkilö on velvollinen ilmoittamaan sellaisista sidonnaisuuksista, jotka voivat tehdä hänet esteelliseksi tai vaalikelvottomaksi. Luottamushenkilöiden poliittinen vastuu äänestäjilleen on merkityksellisin valtuutettujen kohdalla ja se toteutuu lähinnä kunnallisvaaleissa. (Oulasvirta 1996, 93.)

Luottamushenkilö on toimessaan rikosoikeudellisessa virkavastuussa ja myös vahingonkorvausvastuun alainen. Luottamushenkilöiden tulee toimia kuntalain tai vahvistetun hallintosäännön määräysten mukaisesti. Kuntalaki mahdollistaa luottamushenkilöiden **tarkoituksenmukaisuusharkinnan**. Tätä harkintaa käyttäessään luottamushenkilön tulee erityisesti muistaa, ettei riko kuntalaisten tasapuolisen kohtelun vaatimusta, ettei syyllisty mielivaltaan tai oman edun tavoitteluun eikä ryhdy kohtuuttoman ankaraan julkisen vallan käyttöön. Valtaa tulee myös käyttää aina tarkoitussidonnaisesti. (Myllymäki 1996, 42.)

Kunnallisia luottamushenkilöitä profiloitaessa on erotettavissa tiettyjä peruspiirteitä. Eräs näistä on toimen päällekkäisyys. Kunnallinen luottamushenkilö toimii usein päällekkäisissä rooleissa niin, että sama henkilö voi toimia esim. jäsenenä valtuustossa, kunnanhallituksessa, lautakunnassa tai vielä muussa kunnallisessa luottamuselimessä. Kunnalliset luottamushenkilöt ovat myös tilastojen mukaan useammin miehiä kuin naisia. Esimerkiksi vuoden 2000 kunnallisvaalit toivat vain joka kolmannen valtuustopaikan naiselle. Ikätarkastelussa taas huomataan, että keski-ikäiset ovat kunnallisen luottamustoimen valtaväestö ja selvimmin luottamustoimista syrjäytyminen

näkyä nuorimmassa ikäryhmässä. Myös ikäihmisten aliedustus on viime vuosina noussut puheenaiheeksi kunnallisten luottamushenkilöiden ikäkeskustelussa. Luottamushenkilön peruspiirteisiin kuuluu myös, että hän on kiinnittynyt kuntaansa varsin pitkään. Etenkin hallitukseen valituilta edellytetään ajallisesti hyvää paikkakuntatuntemusta. (Helander 2003, 25; Helander, Pikkala, Sandberg, Grönholm 2003, 22-25.)

Nykyäänä puolueilla on vaikeuksia kunnallisvaaliehdokkaiden hankinnassa, koska kiinnostus ja tietämys kunnallishallintoa kohtaan on yhteiskunnassamme laskenut. Tätä kautta äänestysaktiivisuus kunnallisvaaleissa on laskusuunnassa ja monetkaan kuntalaiset eivät välttämättä tiedä ketkä ovat oman kunnan valtuutettuja ja muita luottamushenkilöitä. Luottamushenkilöiden mahdollisuuksiin vaikuttaa kunnan asioihin ihmisten ehdoilla ei riittävästi uskota. Tietysti on myös niitä asukkaita, jotka uskovat vahvasti edustukselliseen demokratiaan ja vaikuttamiseen luottamushenkilöiden kautta, mutta varsin vallalla on valitettavasti ajatus kunnallispolitiikasta vähäteltynä paikallispolitiikkana. (Hakamäki & Majoinen 1992, 72.)

Kunnallisen luottamushenkilön on erityisen tärkeää puhumisen ohella myös osata kuunnella. On pysähdyttävä kuuntelemaan ja kuulemaan, millainen mielikuva tavallisilla kunnan asukkailla on kunnallispoliittisesta päätöksentekomenettelystä. Mielikuvat ohjaavat ihmisten käyttäytymistä ja sitä kautta äänestysaktiivisuutta. On tärkeää tietää, pitävätkö asukkaat luottamushenkilöhallintoa likaisena oman edun tavoitteluna vai vakavana vastuunottona tulevaisuudesta. Edustukselliselle demokratialle on vakava uhka, jos ihmisten ja luottamushenkilöiden välillä on suuri kuilu. Olisikin tärkeää, että kunnassa harjoitettaisiin avointa ja vapaata keskustelua, koska se luo hyvän pohjan kunnalliselämän sisällölliselle kehittymiselle ja auttaa löytämään toiminnalle moraaliset ja eettiset perustelut. On tärkeää, että ihmisille muodostuu myönteinen kuva luottamushenkilöistä ja heidän työnsä vaikuttavuudesta ja että kansalaiset saavat nähdä selkeästi, mitä luottamushenkilöt työllään saavat aikaan. (Hakamäki & Majoinen 1992, 72-73.)

Luottamushenkilö joutuu työssään monien ristiriitaisten paineiden alle. Hänen tulee toisaalta olla kansan edustaja ja toisaalta pitää kiinni omista ajatuksistaan. Häntä sitoo myös yleensä vaihtelevissa määrin oma poliittinen puolue tai kunnallisjärjestö.

Luottamushenkilön työhön vaikuttaa tärkeänä osana myös oma elämäntilanne, perhe, ystävät, tuttavat ja harrastukset. Nämä kaikki vaikuttavat joko estävästi tai voimavarana luottamustoimien hoitamiseksi riittävän paneutuneesti. Myös muut yhteiskunnalliset vaikuttajatahot kuten lehdistö ja muut joukkotiedotusvälineet sekä intressiryhmät luovat omat paineensa luottamushenkilötyöhön. Usein tuntuukin siltä, etteivät luottamushenkilöt ja paikallislehdistö aivan ymmärrä toisiaan ja siksi esiintyy tarpeetonta vastakkaisasettelua. Luottamushenkilöitä on helppo syyttää ongelmista vaikka kansalaiset ovat heidät itse valinneet päättämään puolestaan. Julkisuudessa paine voi olla kova ja luottamushenkilö voi joutua vääristyneiden syytösten ja hyökkäysten kohteeksi. Tällöin tarvitaan vahvuutta ja voimaa erottaa todellisuus ja vääristymät ja seistä oman toimintansa takana. (Hakamäki & Majoinen 1992, 76-77.)

Tärkeimpiä luottamushenkilön ominaisuuksia ovat itsetuntemus ja kyky seistä omilla jaloillaan, omien ajatustensa takana. Ikä, sukupuoli, koulutustausta, ammatti tai puoluetusta ovat toisarvoisia seikkoja viime kädessä, kun mitataan luottamushenkilön onnistumista työssään. Kun luottamushenkilö tuntee itsensä ja hänellä on terve itseluottamus ja arvomaailma, on varmaa, että syntyy tuloksekasta luottamushenkilötoimintaa. Itsetuntemuksen lisäksi tarvitaan myös eettisen tajun vahvistamista, jotta luottamushenkilö pystyy näkemään päätökset ja niiden aiheuttamat seuraukset. Seuraukset tuntemalla kyetään saavuttamaan todellinen vastuu tulevaisuudesta. (Hakamäki & Majoinen 1992, 77-78.)

Luottamushenkilötyön menestystekijät voidaan Piikiven mukaan ryhmitellä viiteen kompetenssialueeseen. Näitä ovat päämääräsuuntautuneisuus, johtamistaito, inhimillisten voimavarojen kehittäminen, muiden huomioonottaminen sekä ryhmätoimintojen johtaminen. Tällaisilla ominaisuuksilla varustettu kunnallispoliitikko voi toimia menestyneimmin. (Piikivi 2000, 10-11.)

Luottamushenkilön työ on haastava ja tunnetusti vaikea tehtävä, mutta parhaimmillaan se tarjoaa laajan liittymäpinnan kuntalaisiin ja heidän tarpeisiinsa. (Piikivi 2000, 11) Luottamushenkilötyötä hoitavalta ihmiseltä edellytetäänkin puolueetonta, reilua ja avointa otetta, jotta toimen hoitaminen herättää luottamusta niin kuntahallinnossa kuin kuntalaisten parissa. Myllymäki esittää artikkelissaan seuraavat neljä tärkeää ohjetta kunnan luottamushenkilön työhön: (Piikivi 2000, 11; Myllymäki 1996 44.)

- 1. Hoidat kuntalaisen asiaa kuntalaisen toimeksiannosta.*
- 2. Vastaat siitäkin mitä et tee.*
- 3. Älä myy ajatuksiasi mistään hinnasta.*
- 4. Hae olennaista, etsi viisautta.*

(Myllymäki 1996, 44)

3.1.1. Kunnanvaltuuston puheenjohtaja

Kunnanvaltuusto valitsee aina uuden valtuustokauden aluksi ensimmäisessä kokouksessaan puheenjohtajan ja varapuheenjohtajat. Näiden toimikausi on yleensä valtuustokausi. Kunnanvaltuustolla on merkityksellinen tehtävä kunnallispolitiikassa, koska se on ylin päättävä elin ja tekee päätökset koskien kunnan visiota ja strategiaa. Valtuusto on kunnan keskeisten toiminnan ja tavoitteiden ja pitkän tähtäimen päämäärien asettaja. Valtuuston puheenjohtajuus onkin kunnan merkittävin poliittinen toimi. (Oulasvirta 1996, 78; Kunnallisen henkilöjohtamisen käsikirja 2002, 7.)

Kunnanvaltuuston puheenjohtaja valitaan yleensä valtuuston suurimmasta puolueesta. Hyvin usein valtuuston puheenjohtaja on mieluummin pitkän linjan kunnallispoliitikko valtapuolueesta, kuin kokematon ensikertalainen. Kunnanvaltuuston puheenjohtaja on etulinjassa kansalaisiin nähden, koska hän toimii valtuuston lipunkantajana. Ja koska valtuusto on suoraan kansalaisten valitsema, valtuuston puheenjohtaja on usein heidän tunnetuin ja julkisin hahmonsä kunnallispolitiikassa. (Oulasvirta 1996, 78.)

3.1.2. Kunnanhallituksen puheenjohtaja

Kunta on monitasoinen organisaatio ja kunnanhallituksen merkittävänä tehtävänä on edistää eri toimijoiden välistä saumatonta yhteistyötä ja resurssien tehokasta käyttöä. Kunnanvaltuusto valitsee kunnanhallituksen jäsenet, varajäsenet, puheenjohtajan ja varapuheenjohtajat. Kunnanhallitus on valtuuston ohella kunnan tärkein toimielin ja kunnanhallituksen puheenjohtaja yhdessä kunnanjohtajan kanssa muodostavat suomalaisen kuntavallan ytimen. Hallituksen puheenjohtajuus onkin yleensä kunnan

tavoitelluin luottamustehtävä. (Oulasvirta 1996, 82; Karhunen 2003, 17; Harisalo & Stenvall 2002, 24.)

Kunnanhallitusten puheenjohtajien puoluetusta tarkasteltaessa on todettava seikka, että pääosa Suomen kunnanhallitusten puheenjohtajista on keskustalaisia. Esimerkiksi valtuustokaudella 2001-2004 puheenjohtajista 63% oli keskustapuolueen jäseniä, 13% SDP:n, 13% kokoomuksen ja 7% RKP:n puoluekirjan omistavia. Lisäksi yhteensä 14 kunnassa toimi hallituksen puheenjohtajana jotakin muuta poliittista ryhmittymää edustava henkilö. (Pekola-Sjöblom 2003, 88.)

Kunnanhallituksen puheenjohtajan paikka Suomessa on yleensä miehen täyttämä. Valtuustokauden 2001-2004 alussa naispuheenjohtaja oli vain 68 kunnassa. Puheenjohtajien ikäjakauma on myös kokonaisluottamushenkilökannan mukainen. Suurin osa hallitusten puheenjohtajista kuului viime valtuustokaudella ikäluokkaan 50-64-vuotiaat, nuorin puheenjohtaja oli 31-vuotias ja vanhin 73-vuotias. Hallituskokemus näyttäisi olevan tärkeä valintakriteeri hallituksen puheenjohtajien suhteen. Vuoden 2001 hallitusten puheenjohtajista kaikkiaan 74% oli mukana myös edellisen valtuuskauden hallituksen kokoonpanossa. (Pekola-Sjöblom 2003, 90-95.)

3.1.3. Lautakunnan puheenjohtaja

Kuntien lautakunnat ovat luottamushenkilöelimiä, joiden alaisuuteen kunnan palvelutuotanto on suoraan järjestetty. Ne ovat kunnanhallituksen alaisia toimielimiä omalla tehtäväalueellaan ja lautakunnilla on merkittävä tehtävä valmistelevana ja järjestävänä elimenä. Ne valmistelevat oman toimintansa alaisen talousarvioesityksen ja järjestävät toimintansa tavoitteiden ja lainsäädännön velvoitteiden mukaan. Lautakuntien jäsenet valitsee kunnanvaltuusto ja se myös nimeää lautakuntiin puheenjohtajat ja varapuheenjohtajat. Lautakuntiin valittava ei saa olla asianomaisen lautakunnan alainen kunnan palveluksessa oleva henkilö. Viranhaltija tai työntekijä voi kuitenkin istua sellaisessa lautakunnassa, jonka alainen hän ei ole. (Anttiroiko ym. 2003, 59; Oulasvirta 1996, 87-88.)

Suomen kuntien hallinnon uudistus on viime vuosina merkinnyt lautakuntien määrän voimakasta supistamista. Tästä on seurannut jäljelle jääneiden lautakuntien toimialojen laajeneminen, joka taas on käytännössä nostanut lautakuntien jäsenten pätevyysvaatimuksia; jäsenten on hallittava entistä laajempia kokonaisuuksia. Lautakuntien alojen laajenemisesta toimii esimerkkinä sosiaali- ja terveyslautakunnat, jotka nykyään on monissa kunnissa yhdistetty esim. perusturvalautakunniksi. Toimialojen laajeneminen edellyttää täten myös lautakuntien puheenjohtajilta entistä enemmän paneutumista ja alan tuntemusta. (Ruostetsaari & Holttinen 2001, 47.)

3.2. Ylimmät viranhaltijat kuntapäätäjinä

Kunnalliset viranhaltijat ovat virkasuhteessa kuntaan ja kunnassa on myös henkilöstöä, joka on työsuhteessa kuntaan. Virka on julkisoikeudellinen palvelussuhde ja työsuhde yksityisoikeudellinen palvelussuhde. Ylimmät viranhaltijat ovat kuitenkin yleensä aina virkasuhteessa kuntaan, koska virat perustetaan kunnan viranomaistehtäviä varten. Ennen viran vakinaista täyttämistä virka tulee julistaa haettavaksi ja virkavaalissa tulee ottaa huomioon kaikki hakijat, jotka ovat hakeneet virkaa määrääjässä ja täyttävät kelpoisuusvaatimukset. Kunnan ylimmät viranhaltijat tulevat siis kuntaan julkisen haun kautta ja yleensä tästä hakuprosessista tiedotetaan myös esim. lehdistössä. Täten heidän tunnettuus kunnassa on alkanut jo ennen kuin heitä on edes valittu virkaan. (Oulasvirta 1996, 94-95.)

Viranhaltija on kunnassa virkavastuun alainen ja se voi toteutua rikosoikeudellisena vastuuna ja vahingonkorvausvastuuna. Nykyään viranhaltijan vastuualueeseen on tullut mukaan myös entistä useammin tulosohjausmallin mukainen tulosvastuu. Tässä vastuunmuodossa korostuukin erityisesti sitovien toiminnallisten tavoitteiden asettaminen ja seuranta. Tätä korostaa myös uusi kuntalaki. (Oulasvirta 1996, 95.)

Kunnan ylimpiä viranhaltijoita on perinteisesti pidetty ensisijaisesti puolueettomina asiantuntijoina, joiden tarkoituksena on edistää yleistä etua ammattitaitonsa avulla. Tämän käsityksen mukaan he toimivat neutraaleina asioiden valmistelijoina ja toimeenpanijoina, mutta uudemman käsityksen mukaan viranhaltijat käyttävät harkintavaltaa. Tällöin he eivät käytännössä toimi enää puolueettomasti. Yhä useammin

yleinen etu on vaikeasti määriteltävissä ja vastakkaiset intressit vaikeuttavat viranhaltijoiden toimintaa. Viranhaltijalta odotetaan tasapainottavaa roolia yhteiskunnan ja yksilön etujen välissä ja tämä on usein hyvin haastava tilanne. (Leväsvirta 1999, 52.)

Julkisen sektorin johtaminen ei eroa suuresti yksityisen sektorin johtamisesta varsinkin, kun molemmissa johtajien tulee neuvotella vastakkaisten pyrkimysten välillä ja liittoutua sisäisten ja ulkoisten ryhmien kanssa. Kunnan johtavien viranhaltijoiden pitäisi toimia politiikkojen tahdon toteuttajina ja toisaalta taas olla aloitteellisia, itsenäisiä johtajia. (Leväsvirta 1999, 54.)

Tarkasteltaessa Suomen kuntien johtavien viranhaltijoiden profiilia, käy ilmi, että päällikköviranhaltijain koulutustaso on varsin korkea. Neljällä viidestä näistä viranhaltijoista on alempi tai ylempi korkeakoulututkinto ja yhteiskuntatieteelliset tutkinnot ovat tavallisimpia. Naisilla on johtavana viranhaltijana korkeakoulututkinto meriittinä useammin kuin miehillä. Koulutustaso myös vaihtelee kuntakoon mukaan ja se nousee siirryttäessä pienistä kunnista suuriin. Pienissäkin kunnissa kuitenkin johtavien viranhaltijoiden koulutus on yleensä vähintään opistotasoinen. Tämä koulutusrakenne osoittaa, että Suomen kuntia johtavat varsin koulutetut viranhaltijat. Johtava viranhaltijakunta on myös varsin varttunutta, enemmistö johtajista kuuluu ikäluokkaan 45-54-vuotiaat. Lähivuosina viranhaltijakentässä on kuitenkin odotettavissa ”nuorennusleikkaus”, kun suuret ikäluokat jäävät eläkkeelle ja Suomen kuntia johtamaan on väistämättä palkattava entistä nuorempaa viranhaltijakuntaa. (Helander 2003, 28, 34-35.)

Perinteisesti kuntalaisten ja luottamushenkilöiden välisiä suhteita on pidetty erittäin tärkeinä, mutta myös viranhaltijoiden vuorovaikutus kansalaisten kanssa on käynyt entistä tärkeämmäksi. Perusolettamuksen mukaan luottamushenkilöt pitävät enemmän yhteyksiä kuntalaisiin, mutta käytännössä viranhaltijoiden rooli näiden yhteyksien hoitamisessa on yllättävän suuri. Leväsvirran tutkimuksen mukaan johtavat viranhaltijat ovat nykyisin olleet tiiviimmin vuorovaikutuksessa kuntalaisiin kuin luottamushenkilöt. Perinteinen malli byrokraatista, jonka tehtäviin ei kuulu tiedonvaihto ympäristön kanssa, on rapistumassa. Alaa valtaa moderni, avoin, vuorovaikutushakuinen ja tulosvastuullinen johtajatyyppe. (Leväsvirta 1999, 182.)

3.2.1. Kunnanjohtaja

Kuntalain 24 §:n mukaan kunnassa on valtuuston toistaiseksi tai määräajaksi valitsema kunnanjohtaja, joka johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa sekä muuta toimintaa. Kunnan strateginen johtaminen ja edunvalvonta yhteistyössä palvelualueiden kanssa ovat kunnanjohtajan avaintehtäviä. Tavoitteena on johtaa kuntaa niin, että sen taloudelliset ja toiminnalliset tavoitteet saavutetaan. Kunnanjohtaja on kuntaan virkasuhteessa ja on kunnan ylin viranhaltija. Valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, mikäli tämä on menettänyt valtuuston luottamuksen. (Harjula & Prättälä 2004, 230, 239; Kuntatyö: Kunnanjohtaja 2006.)

Kunnanjohtaja on kunnan virasto-organisaation ylin esimies, joten hänellä on erittäin keskeinen asema kunnan hallinnossa. Kunnanjohtajalla on käsissään asioiden valmistelun ja täytäntöönpanon langat ja paljolti kunnanjohtajasta riippuu, miten toimiva kunnan hallinto on. Kunnanjohtaja vastaa kunnan strategisesta johtamisesta ja myös kunnan operatiivisen johtamisen häiriöttömästä toiminnasta. Kunnanjohtaja on myös lähes poikkeuksetta kunnan eri sektoreiden johtajista koostuvan johtoryhmän puheenjohtaja. (Oulasvirta 1996, 86; Af Ursin & Heuru 1990, 2; Kuntatyö: Kunnanjohtaja 2006.)

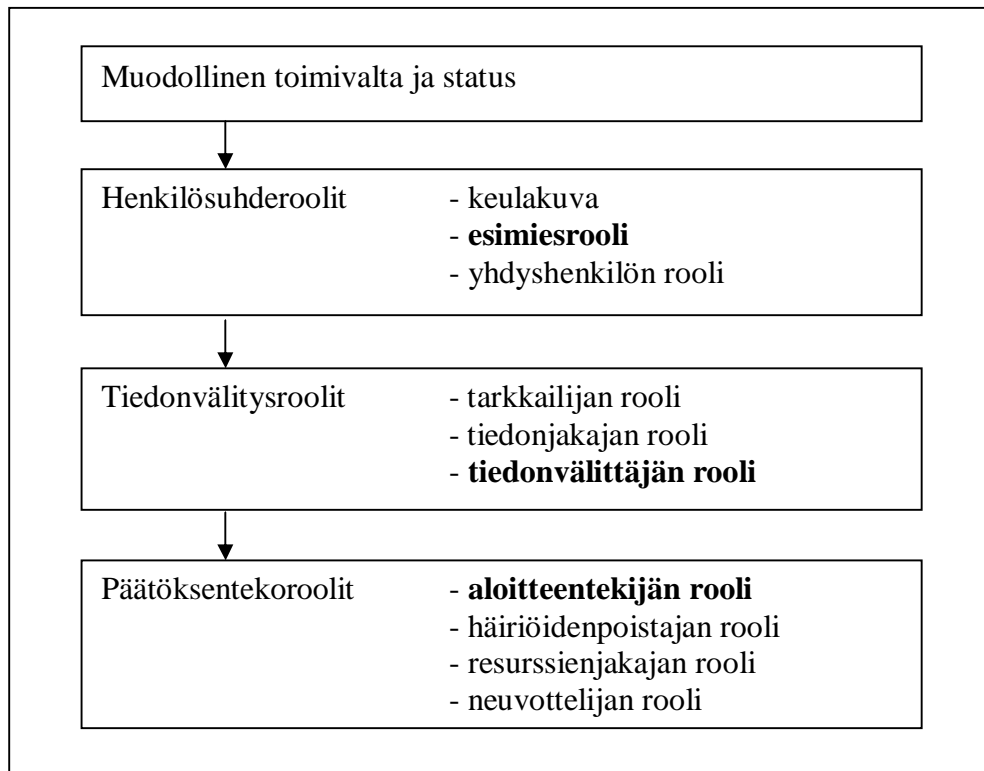
Tärkeä kunnanjohtajan tehtävä on yhteydenpito kunnan kannalta keskeisiin yhteistyötahoihin ja kunnanjohtaja toimii usein myös erilaisissa asiantuntija- ja luottamustehtävissä kunnalle läheisissä yhteistyöorganisaatioissa. Näissä toimimalla johtaja tuo molemminpuolista hyötyä kehittäessään itseään ja tuomalla samalla uutta tietotaitoa kuntaan. Näiden lisäksi kunnanjohtajan ehkä merkittävin tehtävä on kuitenkin kuntalaisten palveleminen. (Kuntatyö: Kunnanjohtaja 2006.)

Kunnanjohtajan rooli eroaa muista viranhaltijoista varsinkin, kun sitä on viety entistä enemmän tehokkuus- ja tulosjohtamisen suuntaan. Nykyinen rooli on lähentynyt enemmän yritysjohtajan roolia. Kunnanjohtajuus onkin parasta aikaa murrosvaiheessa. Toisaalta kunnanjohtajan odotetaan olevan perinteinen johtaja ja toisaalta odotetaan uudenlaista johtamisen tapaa. Kunnanjohtajalta odotetaan lisäksi tiettyjä henkilökohtaisia ominaisuuksia selvitäkseen tehtävästään menestyksekkäästi. Kunnanjohtajan tulisi olla ulospäin suuntautunut luonne ja häneltä pitäisi löytyä kykyä

päätöksentekoon. Lisäksi hyvän kunnanjohtajan on osattava arvostaa kuntalaisia sekä suomalaista kunnallishallintojärjestelmää. Myös halu olla julkisuudessa ja arvostelun kohteena on kunnanjohtajalle välttämätön ominaisuus. Kunnanjohtajana tarvitaan tiettyä pitkämielisyyttä, kun hänet edellytetään usein toimimaan edustustilaisuuksissa ja seisomaan kunnan johtohahmona julkisuuden valokeilassa. (Leväsvirta 1999, 53; Kuntatyö: Kunnanjohtaja 2006.)

Tutkimuksista on käynyt ilmi, että suomalaiset kunnanjohtajat pitävät erityisen tärkeänä ammattimaista orientaatiota. Toiseksi tärkeimpänä pidetään ihmissuhdeasiantuntemusta ja vasta kolmanneksi tässä luokittelussa nousee Suomen kunnanjohtajilla poliittinen orientaatio. Tämä orientaatioarvotus eroaa esimerkiksi tanskalaisista kunnanjohtajista, jotka painottavat eniten poliittista orientaatiota. Suomalaiset kunnanjohtajat pyrkivät siis nykyään välttämään perinteistä virkamiesroolia vaikka kaksi kolmesta kunnanjohtajasta onkin poliittisen puolueen jäsen. Tällöin väistämättä Suomen kuntakentällä tehdään myös poliittisia virkanimityksiä, vaikka kunnalliset keskusjärjestöt ovatkin todenneet, ettei puoluepoliittinen kanta saisi olla ansio tai rasite viranhaltijoita valittaessa. (Leväsvirta 1999, 53-54.)

Kunnanjohtajien rooleja tarkasteltaessa tarkemmin, ne voidaan luokitella henkilösuhderooleihin, tiedonvälitysrooleihin ja päätöksentekorooleihin. Tutkimusten mukaan Suomen kunnanjohtajien roolissa korostuvat eniten aloitteentekijän, esimiehen ja tiedonvälittäjän roolit. Neljänneksi tärkeimpänä kunnanjohtajat pitävät resurssien allokoijan roolia. Suomalaiset kunnanjohtajat arvostavat siis aloitteellisuutta, johtajuutta ja avoimuutta ylitse muiden. Tämä kertoo aivan muusta kuin jäykästä byrokraattisesta johtamisesta. Seuraavassa vielä kuvio kunnanjohtajien tärkeimmistä rooleista. (Leväsvirta 1999, 54.)



Kuva 2. Johtajan kymmenen roolia (Leväsvirta 1999, 55)

Kunnanjohtaja on usein näkyvin ja puhutuin hahmo kunnallispolitiikassa. Hän on kunnan keulakuva, joka edustaa kuntaa. Kunnanjohtaja on usein se, joka on paljon esillä esimerkiksi mediassa erilaisten tilaisuuksien yms. kautta. Kunnanjohtaja henkilöi kuntaa ja vahva johtaja muokkaa myös osaltaan kunnan imagoa ja kuntakuvaa ulospäin.

3.2.2. Toimialajohtaja

Toimialajohtaja kuuluu kunnan keskijohtoon ja sen keskeisiin tehtäviin kuuluu oman toimialansa toiminnan kehittäminen, tavoitteiden ja talouden seuranta sekä budjetointi. Toimialajohtaja myös valmistelee hallinnollisia asioita esitettäväksi kunnanhallituksen kokouksiin. Toimialajohtaja on oman toimikenttensä etujen valvoja, jolla on oikeus ottaa asioita käsittelyyn alaansa kuuluvissa lautakunnissa. (Kuntatyö: Toimialajohtaja 2006.) Yleisimpiä toimialajohtajia ovat sosiaali- ja terveysjohtajat tai perusturvajohtajat, sivistys- ja koulutoimenjohtajat sekä teknisen toimen johtajat, koska nämä ovat yleensä kuntien suurimpia palvelujen toimialoja. Toimialajohtajien työnimikkeet vaihtelevat suuresti eri kunnissa.

Toimialajohtaja pääsee hallitsemaan usein kokonaisuuksia ja näkemään laajan sektorin kunnan kehittämisen näkökulmasta. On myös tavallista, että toimialajohtajat istuvat kunnan johtoryhmässä. Toimialajohtajan työssä on hyvin merkityksellistä nähdä asiat kuntalaisten kannalta ja saavuttaa asukkaiden kanssa samanlainen arvomaailma. Samalla on osattava katsoa tulevaisuuteen ja kehittää omaa toimialaansa samalla kun noudattaa kunnan kokonaisstrategiaa. Toimialajohtaja toimii työssään ikään kuin puun ja kuoren välissä, koska hänellä on sidoksia vähintään neljään suuntaan; ylimpään johtoon, poliittiseen johtoon, omiin työntekijöihin sekä asiakkaisiin. Tällöin muodostuu haastavaksi tehdä oikeanlaisia ratkaisuja ja päätöksiä, joilla kykenisi miellyttämään mahdollisimman monia ja mahdollisimman oikeudenmukaisesti. (Kuntatyö: Toimialajohtaja 2006; Polemiikki 2006.)

4. Mitä on työssä tapahtuva uhkailu ja väkivalta?

4.1. Uhkailuun ja väkivaltaan liittyvät käsitteet

Uhkailun määrittäminen yksinkertaisesti on vaikeaa, koska se voi olla hyvin moni-ilmeistä. **Uhkailutilanne** voi olla esimerkiksi solvaamista, huutamista ja sanallista tai fyysistä uhkailua, joka voi aiheuttaa henkilölle vahinkoa ja saattaa aiheuttaa pelkoja sekä vähentää työssä viihtymistä. Työssä tapahtuva uhkailu ei aina rajoitu edes työpaikalle, vaan uhri voi saada uhkauksia myös vapaa-ajallaan ja kotiin. **Vaaratilanteella** taas tarkoitetaan odottamatonta tapahtumaa, joka voi aiheuttaa kuoleman, terveyden heikentymisen, vamman, omaisuusvahingon tai muun menetyksen. (Isotalus 2002, 12; Kunta-alan ammattiliitto 2006.)

Riski tarkoittaa haitallisen tapahtuman uhkaa ja todennäköisyyttä tai vakavuutta ja riskejä voidaan luokitella elämänalueiden mukaan esimerkiksi terveystilanne, poliittinen riski tai psykologinen riski. Riskin käsitteeseen liittyy aina läheisesti epävarmuus, koska tilanteissa ei useinkaan kyetä ottamaan huomioon kaikkia asiaan vaikuttavia tekijöitä. Riskiin liittyy sitä enemmän epävarmuutta, mitä voimakkaammin inhimilliset tekijät vaikuttavat riskin muodostumiseen. (Rasmus 2002, 28.)

Riskiä ja uhkaa konkreettisempi käsite on **vaara**, joka on usein myös objektiivisesti havaittavissa. Vaara on tekijä tai tilanne, joka voi saada aikaan haitallisen tapahtuman tai ilmiön. Vaara on myös usein konkreettisempi ja tiedostetumpi kuin riski, sillä riski voi olla ennalta arvaamaton. (Rasmus 2002, 33.)

Pelko on normaali reaktio kuviteltuun tai todelliseen uhkaan ja se on ihmisen elämänkaaren perustavin tunne. Pelon tunteeseen liittyy voimakkaita autonomisen hermoston reaktioita. Pelkoreaktio on ihmiselle välttämätön, koska se on pohjimmiltaan tarkoituksenmukainen reaktio. Se ohjaa ihmisen toimintaa niin, ettei uhkarohkeus ole vaaraksi ja niin, ettei ylivarovaisuus estä toimintaa. Korostuessaan pelon tunne voi kuitenkin heikentää ihmisen toimintakykyä tai pahimmassa tapauksessa lamaannuttaa sen kokonaan. Pelon tunne estää ihmistä usein arvioimasta tilannetta ja toimimasta siinä oikein ja näin myös työtilanteessa työntekijän pelko voi vaikuttaa asiakkaaseen

provosoivasti, koska pelko estää kuuntelemasta ja ymmärtämästä toista. Yleensä pelko muuttuu siinä vaiheessa epämiellyttäväksi, kun ihminen menettää kyvyn kontrolloida sitä. (Rasimus 2002, 34-35.)

Uhkailuun ja väkivaltaan liittyy olennaisesti myös turvattomuuden ja turvallisuuden käsitteet. **Turvattomuus** on psykologinen kokemus, joka ilmenee pelkoina, psykosomaattisina oireina ja huolestuneisuutena. Turvattomuuteen liittyy yleensä riski, uhka, vaara ja pelko, mutta se on väkivallan pelkoa huomattavasti laajempi käsite. Turvattomuutta saattavat väkivallan pelon lisäksi aiheuttaa myös terveyteen, ihmissuhteisiin, toimeentuloon, ympäristöön tai maailman tilaan liittyvät asiat. (Heiskanen 2002, 24; Niemelä & Lahikainen 2000, 21-22; Rasimus 2002, 19-20.)

Turvallisuus on inhimillinen ja sosiaalinen arvo ja peruspyrkimys. Sen tarve ilmenee suojautumisen ja puolustautumisen tarpeena, jatkuvuuden ja järjestyksen tarpeena sekä lisäksi henkisen tasapainon tarpeena. Inhimillinen turvallisuus liittyy ihmisen kaikkiin elämäntilanteisiin ja se syntyy siitä, että elämän perusasiat ovat kunnossa eikä yksilön tarvitse kokea uhkaa. Turvallisuus on moderni ihmisoikeus, koska nykyaikainen oikeudenmukaisuusajattelu korostaa turvallisuutta nimenomaan ihmisoikeutena. Turvattomuuden vallitessa turvallisuus ei kaikissa olosuhteissa voi toteutua, kun uhkat estävät jatkuvuuden kokemuksen. (Heiskanen 2002, 24; Niemelä & Lahikainen 2000, 21-22; Rasimus 2002, 19-20.)

Aggressiolla tarkoitetaan suuttumusta tai narkästymistä, joka voi ilmetä niin lyhytaikaisena tunteen kuohahduksena kuin tuhoavana toimintana ja vahingoittamisena. Yleisimmin aggressio määritellään toisen henkilön tai ympäristön tahalliseksi vahingoittamiseksi tai tuhoamisen pyrkimykseksi. Sosiaalisissa tilanteissa aggressio ilmenee useammin verbaalisena ja epäsuorana, kuin fyysisenä väkivalta. Näissä tilanteissa aggressiivinen ihminen pyrkii vahingoittamaan toista sosiaalisin keinoin esimerkiksi saattamalla hänet huonoon valoon. Aggression käsitteeseen liittyy yleensä myös tahallisuus, koska aggressiivisessa mielentilassa olevan ihmisen tarkoituksena on jonkun tai jonkin vahingoittaminen, vaikkei hän aiettaan aina toteuttaisikaan. (Rasimus 2002, 38-39.)

Väkivalta voi olla joko fyysistä, jolloin siihen liittyy mm. lyöminen, töniminen, aseiden käyttö, tai henkistä, jolloin se ilmenee mm. sanallisena loukkaamisena, nöyryyttämisenä tai ahdisteluna. Väkivallalla voi uhkailla sanoin, elein, puhelimitse, sähköpostitse, kirjeitse tai kasvokkain. Väkivallasta voi seurata henkisiä vaurioita, pelkotiloja, itsetunnon laskua, itesyytöksiä, unettomuutta, jännittyneisyyttä ja masennusta vaikka fyysisiä vammoja ei syntyisikään. Nämä taas voivat johtaa työntekijän poissaoloihin ja työkyvyttömyyteen. Tämän vuoksi on tärkeää, että tilanteiden traumaattisuuden vähentämiseksi uhreille on järjestettävä mahdollisuus jälkihoitoon ja tilanteesta puhumiseen. (Isotalus 2002, 15; Työturvallisuuskeskus 2006.)

Henkinen väkivalta on vakavanlaatuista ja toistuvaa ihmiseen kohdistettua kielteistä käyttäytymistä, jossa uhri on puolustuskyvytön. Kielteisen käyttäytymisen määrittelee loppujen lopuksi sen kohteeksi joutunut henkilö, koska hän kantaa myös sen seuraukset. Henkinen väkivalta on toisen ihmisen oikeuksien loukkausta ja häikäilemätöntä kohtelua ja se on usein säännöllistä ja pitkään kestävä. (Jankola 1991, 19; Kunta-alan ammattiliitto 2006.)

Työväkivalta määritellään tapahtumaksi, jossa henkilöä loukataan sanallisesti, uhataan tai pahoinpidellään työssä, työmatkalla tai muissa työhön liittyvissä oloissa. Työväkivalta vaarantaa suoraan tai epäsuorasti työntekijän hyvinvoinnin, terveyden tai turvallisuuden. Tämän väkivallan kohteena voi olla suorasti työntekijä itse tai epäsuorasti työntekijän perhe tai ystävät. Työväkivallassa uhkaajana voi olla joko täysin ulkopuolinen kolmas osapuoli, asiakas tai sitten työpaikan sisäinen taho. Työväkivallalla voi olla myös hyvin suuria vaikutuksia. Väkivalta tai sen uhka vähentävät työviihtyvyyttä ja työmotivaatiota ja voivat johtaa työvoiman vaihtuvuuden lisääntymiseen, lisätä poissaoloja sekä vaikeuttaa työvoiman saantia tulevaisuudessa. On myös selvää, että työssä koettu uhka tai väkivalta lisää henkilökunnan väsymystä ja ärtymystä. Työväkivalta on vakava työsuojelu- ja työterveysongelma, jota ei pitäisi missään tilanteessa vähätellä, koska seuraukset ovat arvaamattomat ja kauaskantoiset. (Isotalus 2002, 12, 15; Rasimus 2002, 37.)

Työväkivaltilanne syntyy yhä useammin työntekijän ja asiakkaan välille. Väkivaltaa esiintyy useimmiten tilanteissa, joissa työntekijä yrittää saada aikaan jonkin muutoksen asiakkaan tilanteessa tai toiminnassa. Tällainen tilanne muuttuu helposti

räjähdysalttiiksi, jos työntekijällä ei ole riittävää kokemusta tai ammattitaitoa asian hoitamiseksi. (Rasimus 2002, 37.)

Fyysisillä vammoilla mitattaessa työväkivalta on keskimäärin lievempää kuin väkivaltatilanteet yleensä. Työväkivalta painottuu enemmän uhkailuun ja ”käsiksi käymiseen” kuin tilanteisiin, joista aiheutuu uhrille varsinaisia fyysisiä vammoja. Toisaalta työväkivalta on usein ahdistavaa henkistä väkivaltaa, jonka vaikutukset saattavat olla hyvinkin vakavat, vaikkei fyysisiä vaurioita syntyisikään. (Heiskanen 2002, 144.)

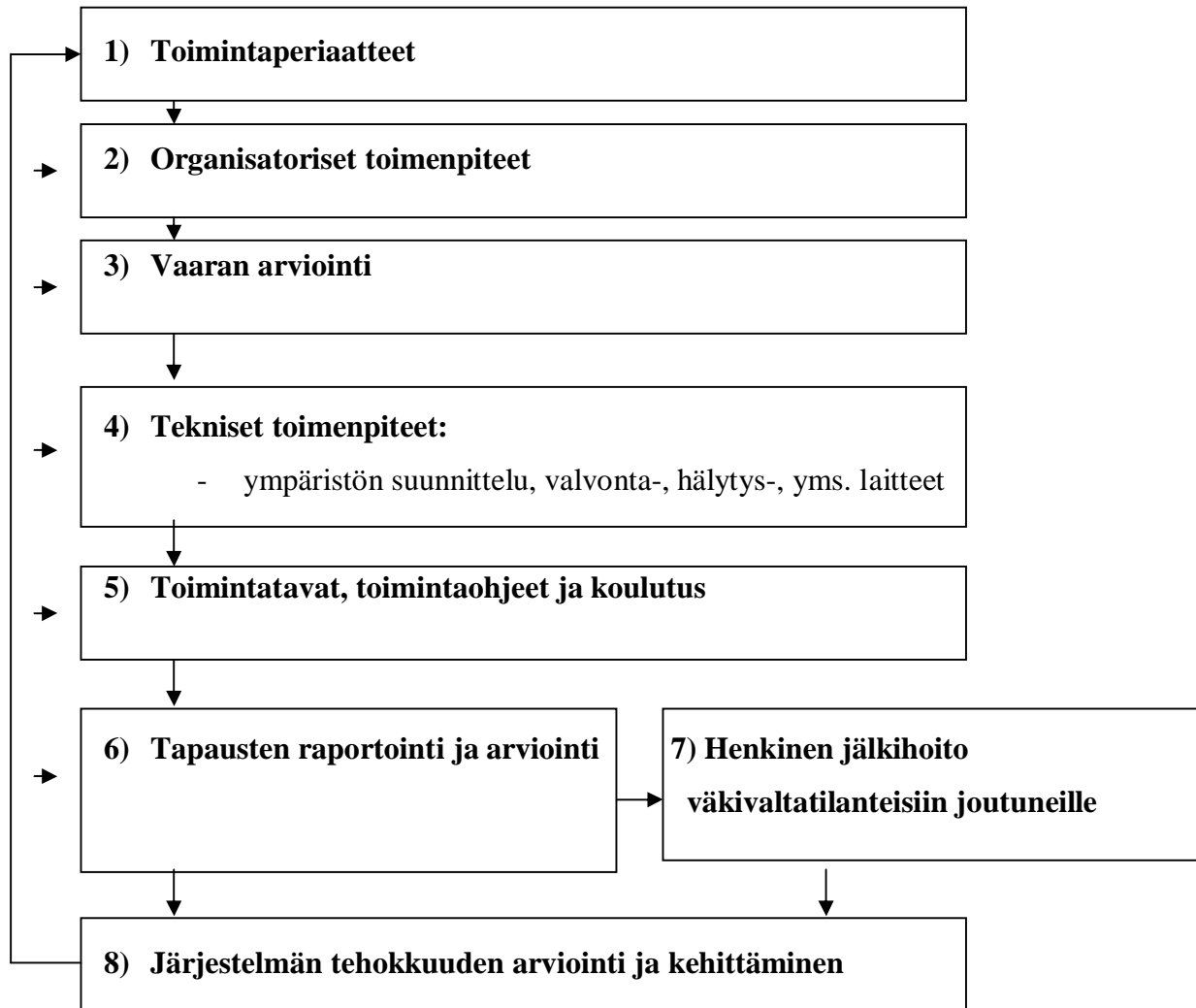
Tutkimuksissa, joita Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos ja Tilastokeskus ovat toteuttaneet vuodesta 1980 alkaen, on huomattu, että työssä sattuneiden väkivalta- ja uhkailutilanteiden määrä on vuosi vuodelta jatkuvasti kasvanut. Samalla myös vammaan johtavien työväkivaltatilanteiden määrä on lisääntynyt, mikä on varsin huolestuttava ilmiö. Vuonna 1997 tehdyn tutkimuksen mukaan 12% väestöstä oli huolissaan väkivallan kohteeksi joutumisesta työelämässä. Tutkimuksissa on myös ilmennyt, että yleisimmin työväkivallan kohteeksi joutuneelle sen tekijä oli jollakin tavalla tuttu, esimerkiksi tuttava, asiakas tai potilas. (Isotalus 2002, 23.)

Vuonna 1993 tehdyn tutkimuksen mukaan työväkivaltatapauksista 13% tuli poliisin tietoon, mutta vain 5% tapauksista johti rikosilmoitukseen. Huomattavaa on myös se, että myynti-, poliisi-, opetus- ja liikennöintityössä ilmoitettiin herkemmin poliisille uhkailu tai väkivaltatilanteista kuin esimerkiksi sosiaalialalla ja terveydenhuollossa, jossa nämä tilanteet ovat hyvin yleisiä. Vuonna 1999 tehdyn tutkimuksen mukaan esimerkiksi Helsingin kaupungin sosiaaliviraston yksikössä 67% vastaajista kertoi joutuneensa viimeisen vuoden aikana uhkailun tai väkivallan kohteeksi. Suurin osa tutkimukseen vastanneista ilmoitti syyksi poliisille ilmoittamatta jättämiseen sen, että väkivalta kuuluu työhön. Monet myös pitivät tapauksia liian vähäpätöisinä niin, ettei tilanteet olleet aiheuttaneet varsinaisia vammoja tai taloudellisia menetyksiä. Uhkailua ja väkivaltaa pidetään yleisimmin siis ”vain” merkityksettömänä kiusaamisena. (Isotalus 2002, 26.)

Työväkivallan lisääntymistä saattavat selittää monet yhteiskunnalliset tekijät. Asiakkaat ja potilaat eivät koulutuksen ja tiedon lisääntymisen sekä itsetunnon kohenemisen myötä

enää tottele tai tyydy yhtä helposti kuin ennen. Palveluilta vaaditaan nykyään enemmän. Suorat asiakaspalvelu-, auttamis- ja kontrollointitehtävät ovat lisääntyneet, joten se lisää osaltaan kontaktia työntekijöiden ja asiakkaiden välillä. Myös mielenterveyspotilaiden avohoidon lisääntyminen sekä yleinen pahoinpitelyrikollisuuden ja alkoholin ja huumausaineiden käytön kasvu ovat olleet osaltaan vaikuttamassa myös työväkivallan lisääntymiseen. Työväkivallan julkinen keskustelu on lisääntynyt ja siitä kerrotaan aiempaa helpommin ulkopuolisille. Myös tämä on saattanut vaikuttaa työväkivallan yleistymiseen, koska siitä tiedetään enemmän. Yhteiskunnan suuria muutoksia kuten talouden suhdanteita ja muuttoliikettä ei myöskään pidä sivuuttaa työväkivaltaan vaikuttavina taustatekijöinä. Talouden muutokset ovat tuoneet köyhyyttä ja tuloeroja, mikä taas osaltaan lisää ihmisten pahoinvointia ja sosiaalisia ongelmia. Muuttoliike taas on tuonut ihmiset kaupunkeihin, joissa väkivallan vaara on yleensä lähtöaluetta suurempi. (Isotalus 2002, 35-37.)

Työväkivaltaa ja uhkaavia tilanteita voidaan vähentää, kun väkivallan merkit kyetään tunnistamaan ajoissa. On myös tarpeellista tietää miten tilanteiden syntyminen voidaan estää ennakolta ja miten näissä tilanteissa tulee toimia. Järjestelmällisellä suunnittelulla voidaan vähentää uhkailua ja väkivaltaa työssä ja tätä kautta parantaa aidosti henkilöstön turvallisuutta. Turvallisuustoimenpiteillä pystytään tutkimusten mukaan estämään vahinkojen syntyä ja rajoittamaan mahdollisesti syntyneiden vahinkojen laajuutta ja vakavuutta. Väkivaltatilanteiden torjunnassa voidaan soveltaa seuraavaa hallintamallia: (Isotalus 2002, 39-40, 48.)



Kuva 3. Kokonaisvaltainen väkivaltatilanteiden hallintamalli.
(Isotalus 2002, 41.)

4.2. Väkivaltatilanteiden tapahtumadynamiikka

Eräät tutkijat ovat määritelleet väkivaltatilanteiden tapahtumadynamiikkaa osoittaen, että väkivaltatapahtuma on luonteeltaan yleensä kahden tai useamman ihmisen vuorovaikutuksessa aikaansaama tulos. Siksi näitä tilanteita kannattaa analysoida kahden tai useamman osapuolen välisenä vuorovaikutusprosessina. Esimerkiksi Felson on määritellyt kolme väkivaltatilanteiden tapahtumien vaihetta, joista kukin edustaa edellistä korkeampaa väkivaltariskin tasoa. Väkivallan eskaloituminen etenee hänen mukaansa seuraavasti: (Aromaa yms. 1994, 4-5.)

1. Sanallinen (tai symbolinen) konflikti

- hyökkäyksiä vastapuolen identiteettiä vastaan
- yritys vaikuttaa toisen käyttäytymiseen
- epäonnistuminen

2. Uhkauksia, sovittelu- ja välttely-yrityksiä

(joita voivat tehdä niin osapuolet kuin sivullisetkin)

- sovittelu- ja välitysyrityksiä
- rohkaisu ja yllytys

3. Fyysinen hyökkäys

Kuva 4. Väkivaltilanteiden eskaloituminen.

(Aromaa yms. 1994, 4-5.)

Näiltä eri väkivaltilanteiden eskaloitumistasoilta voidaan siirtyä välillä takaisin johonkin varhaisempaan vaiheeseen ja palata takaisin väkivaltaan. (Aromaa yms. 1994, 5.) Myöskään aina tilanteet eivät johda välttämättä fyysiseen väkivaltaan, vaan osapuolten välillä tapahtuu pelkkää uhkailua. Usein uhkailu on kuitenkin nimenomaan väkivallalla tai esimerkiksi ilkivallalla uhkailua, joskus jopa tappouhkauksia.

Väkivalta- ja ristiriitatilanteita voidaan oppia hallitsemaan ja niiden vuorovaikutusprosesseja tunnistamaan. Tällöin huomataan, että useimmat väkivaltilanteet ovat luonteeltaan sellaisia, että työntekijän käyttäytyminen ja osaaminen voivat vaikuttaa siihen, millaisia tuloksia yhteenottotilanteista syntyy. Toisin sanoen kyseisiin tilanteisiin ja niiden kulkuun voidaan vaikuttaa työntekijöiden riittäväällä koulutuksella, harjaannuttamisella ja informoinnilla sekä tapahtumaympäristöjen huolellisella suunnittelulla. (Aromaa yms. 1994, 4.)

Uhkaavaan tai väkivaltaiseen tilanteeseen asiakaskontaktissa on olemassa tiettyjä yleisohjeita, joita noudattamalla tilannetta voi helpottaa, mikäli vuorovaikutus on ajautunut jo tämän tyyppiseksi tilanteeksi. Näitä auttavia toimintaohjeita uhkaaviin tilanteisiin ovat mm: (Härmänmaan ammatti-instituutti 2006.)

- *Jätä toiselle tilaa ja säilytä hänen reviirinsä.*
- *Puhu selkeästi ja lyhyesti, myötäillen.*
- *Pidä kätesi näkyvillä.*
- *Vältä tuijottamista.*
- *Älä loukkaa uhkaajan itsetuntoa.*
- *Säilytä tyyni olemus.*
- *Pyri saamaan uhkaava henkilö istumaan.*
- *Jos seisotte, seiso vähän sivussa. Jos kävelette, kävele vähän perässä.*
- *Älä käännä selkäsi uhkaajalle.*
- *Vältä äkkinäisiä liikkeitä.*

(Härmänmaan ammatti-insituutti 2006.)

4.3. Lain kanta työpaikkaväkivaltaan

Suomen lainsäädännössä on kiinnitetty huomiota työturvallisuuteen ja väkivaltaan. Työturvallisuuslain 28 § toteaa seuraavaa epäasiallisesta kohtelusta:

”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. Kiellettyä häirintää on sellainen epäasiallinen kohtelu, josta voi olla vaaraa tai haittaa turvallisuudelle tai terveydelle.”

Työturvallisuuslaki 28 § (Finlex 2006)

Kyseinen työturvallisuuslain pykälä viittaa lähinnä työpaikalla sisäisesti tapahtuvaan häirintään, uhkailuun ja väkivaltaan. Aivan yhtälailla sitä voidaan mielestäni soveltaa ulkoapäin tulevaan uhkailuun ja väkivaltatilanteisiin. Työn tai luottamustoimen vuoksi ei kenenkään tarvitsisi lain nojalla joutua kestäämään uhkaa tai väkivaltaa, mutta kuten tutkimustuloksista myöhemmin käy ilmi, se on valitettavasti arkipäivää kuntasektorilla. Näihin tilanteisiin puuttuminen tai niiden vieminen esim. poliisiasiaksi on kuitenkin

yllättävän harvinaista. Herää myös kysymys siitä, otetaanko kuntapäättäjiin kohdistuvaa uhkailua riittävän vakavasti esimerkiksi esimiestasolla? Rikoslainkin mukaan puhutaan rangaistavaksi määrätystä häirinnästä tai epäasiallisesta kohtelusta, mikäli työntekijälle aiheutuu siitä terveydellistä haittaa ja työnantaja ei siihen puutu. (Epäasiallinen kohtelu 2005, 19)

Työturvallisuuslaki ottaa myös kantaa työssä mahdollisesti olevaan väkivallan uhkaan seuraavasti:

”Työssä, johon liittyy ilmeinen väkivallan uhka, työ ja työolosuhteet on järjestettävä siten, että väkivallan uhka ja väkivaltatilanteet ehkäistään mahdollisuuksien mukaan ennakolta. Tällöin työpaikalla on oltava väkivallan torjumiseen tai rajoittamiseen tarvittavat asianmukaiset turvallisuusjärjestelyt tai -laitteet sekä mahdollisuus avun hälyttämiseen.

Edellä 1 momentissa tarkoitettua työtä ja työpaikkaa varten työnantajan on laadittava menettelytapaohjeet, joissa ennakolta kiinnitetään huomiota uhkaavien tilanteiden hallintaan ja toimintatapoihin, joilla väkivaltatilanteen vaikutukset työntekijän turvallisuuteen voidaan torjua tai rajoittaa. Tarvittaessa on tarkistettava turvallisuusjärjestelyjen ja -laitteiden toimivuus.”

Työturvallisuuslaki 27 § (Finlex 2006)

Kyseistä lain kohtaa tuskin pidetään perinteisesti kovinkaan merkityksellisenä kuntapäättäjien työssä. Suomen kuntapäättäjistä kuitenkin huomattava osa on kokenut päättäjän viran tai luottamustehtävien vuoksi uhkailua ja yllättävän moni myös väkivaltaa. Yleisen käsityksen mukaan kuntapäättäjän toimi ei varsinaisesti ole niinkään ”riskialtis” ammatti kuten poliisi tai sairaanhoitaja usein on, siksi tutkimuksestani saadut tulokset yllättävätkin. Tämän lain kohdan huomioiminen on varmasti suhteellisen vähäistä ajatellen kuntapäättäjiä, mutta tosiasiasa se on hyvinkin huomion arvoinen.

5. Tutkimuksen toteuttaminen

Kuntapäättäjien kokeman uhkailun ja väkivallan kartoittamista varten oli selvää, että asian selvittämiseksi oli toteutettava maan läpileikkaava kyselytutkimus. Kuntaliiton edustajien kanssa päädyimme siihen, että mukaan valitaan 70 kuntaa ympäri Suomea joukossa niin pieniä, keskikokoisia kuin suuriakin kuntia joka läänistä. Tutkimuksen aiheen arkaluontoisuuden vuoksi vedimme heti alkuun linjauksen, jonka mukaan kysely toteutettaisiin täysi anonymisti, jotta saavutettaisiin mahdollisimman suuri vastausprosentti.

Suomen kuntapäättäjien työnsä vuoksi kokemaa uhkailua tai väkivaltaa kartoittava tutkimus toteutettiin syksyn 2005 aikana kyselylomakkeilla. Kuntaliiton kautta postitettiin syyskuussa yhteensä 630 lomaketta ympäri Suomea ja joulukuussa oli palautunut 388 lomaketta. Vastausprosentiksi muodostui täten 61,58%. Tämä korkea lukema tuli yllätyksenä sekä tutkijalle itselleen että Kuntaliitolle, koska tavoitteena oli alun perin saavuttaa 50% vastausprosentti. Arvatenkin aiheen arkuus ja kiinnostavuus innosti kuntapäättäjiä vastaamaan aktiivisemmin, varsinkin, kun tiedossa on, että he saavat työnsä vuoksi varsin paljon kyselypostia muutenkin. Myös se, että aihetta ei ole aiemmin kovinkaan paljon tutkittu, saattoi innostaa päättäjiä käyttämään hetken ajastaan kyselyn täyttämiseen.

Aiheen arkaluontoisuuden takia kysely toteutettiin nimettömänä kyselynä, mikä myös osaltaan saattoi innostaa vastaajia aktiivisuuteen. Yksittäiset vastaukset käsiteltiin täysin luottamuksellisina ja nimettöminä, eikä yksittäisistä vastauksista voinut jäljittää vastaajan kuntaa tai toimea.

Tutkimus herätti kuntakentällä jonkin verran kysymyksiä ja mielipiteitä ja tutkijana sain muutamia yhteydenottoja kyselyn tiimoilta. Mielenkiintoa herätti esimerkiksi se, voiko kyselyyn vastata vaikkei itse olisikaan joutunut kovin vakaviin ristiriitatilanteisiin tai uhkailun alaiseksi. Tällöin pyrin painottamaan kyselijöille nimenomaan erilaisten vastausten arvokkuutta. Myöhemmin tutkimustuloksia tarkastellessa huomasin, että eri ihmiset tulkitsevat uhkailu- tai väkivaltatilanteiden vakavuutta hyvin eri tavalla. Myös erään kunnan asuntotoimen toimitusjohtaja halusi ilmaista mielipiteensä kyselyn

tarpeellisuudesta, koska heillä kunnan asuntopuolella uhkailu ja väkivalta ovat hänen mukaansa arkipäivää. Hän toivoi tämänkaltaista tutkimusta toteutettavaksi myös laajemmalti, jotta saataisiin kokonaiskuva muidenkin kuntatoimijoiden kuin vain ylimpien viranhaltijoiden tai luottamushenkilöiden työssään kokemasta uhkailusta.

5.1. Otanta

Tutkimuksen kyselyyn valittiin satunnaisotannalla mukaan kaikkiaan 70 kuntaa. Tutkimukseen haluttiin kuitenkin sisällyttää Suomen 17 suurinta kuntaa. Muut kunnat valittiin arpomalla jokaisesta läänistä suhteellisesti tasainen määrä kaiken kokoisia kuntia. Lisäksi mukaan sisällytettiin myös muutamia ruotsinkielisiä kuntia. Kyselylomaketta lähetettiin täten suomen- ja ruotsinkielisinä yhteensä 630 kappaletta.

Kaikkiin valittuihin kuntiin lähetettiin yhdeksän lomaketta osoitettuna kunnanvaltuuston puheenjohtajalle, kunnanhallituksen puheenjohtajalle, kolmen suurimman lautakunnan puheenjohtajalle, kunnanjohtajalle sekä kolmen suurimman toimialan johtajalle. Pääsääntöisesti suurimpia lautakuntia kunnissa olivat sosiaali- ja terveys- tai perusturvalautakunnat, sivistyslautakunnat ja tekniset lautakunnat. Täten myös kolme suurinta toimialajohtajaa olivat useimmiten sosiaali- tai perusturvajohtaja, sivistys- tai koulutoimenjohtaja sekä tekninen johtaja tai kunnaninsinööri. Nimikkeet kunnittain vaihtelevat suuresti.

5.2. Tutkimusmenetelmät ja tulosten analysointi

Tutkimusmenetelmänä käytettiin kvantitatiivista tutkimusta. Kyselylomakkeessa oli myös kvalitatiivisen tutkimuksen piirteitä avoimien kysymysten osalta. Kvantitatiivinen yhteiskuntatutkimus kuvaa ja tulkitsee yhteiskuntailmiöitä tieteen yleisen logiikan mukaisesti. Siinä pyritään käyttämään mahdollisimman tarkkoja mittausmenetelmiä, keräämään tutkimusaineistot esim. edustavien väestötosten perusteella ja soveltamaan tilastotieteen menetelmiä saatuihin aineistoihin oikeiden johtopäätösten tekemiseksi. (Tilastokeskus 2006)

Tutkimusmenetelmänä oli siis nimetön kyselylomake. Lomake lähetettiin Kuntaliiton kautta ja vastauskuoret palautuivat Kuntaliittoon. Ensimmäiset lomakkeet lähetettiin syyskuun 2005 lopussa ja huomautuskirjeet lähetettiin heti marraskuun alussa. Viimeinen vastauspäivä huomautuskirjeessä oli 18.11.2005.

Kyselylomake laadittiin käyttämällä apuna Ruotsin kuntaliiton vuonna 2004 toteuttaman uhkailu-tutkimuksen lomaketta. Kysymyksiä muokattiin, karsittiin ja lisättiin vastaamaan tällä tutkimuksella tavoiteltavaa tulosta ja Suomen oloja. Mallia kuitenkin otettiin tästä Ruotsin lomakkeesta ja se auttoi hahmottamaan kyselyn avainkysymyksiä ja tavoitteita. Lähes kaikki taustakysymykset laadittiin kuitenkin Suomen kunnallishallintojärjestelmän pohjalta tavoitteena etsiä mahdollisimman mielenkiintoisia vertailutekijöitä yhdistäviä seikkoja. Kyselylomaketta muokattiin useampaan kertaan yhteistyössä Kuntaliiton edustajien kanssa. Kyselyn saatekirjeeseen kirjattiin lähettäjäksi asianomaisten allekirjoituksella Kuntaliitosta Kuntakehityksen ja tutkimuksen kehitysjohtaja Kaija Majoinen sekä Tampereen yliopiston professori ja Kauppa- hallintotieteellisen tiedekunnan dekaani Arto Haveri.

Kyselylomake sisälsi yhteensä 28 kysymystä, joista kaksi oli avoimia kysymyksiä. Vastaajien taustatietoina tiedusteltiin mm. sukupuolta, syntymävuotta, toimea, luottamushenkilöiden osalta puoluetaustaa, kunnallisalan kokemusta sekä kuntakokoa.

Tutkimustulokset syötettiin SPSS-ohjelmaan ja tulosten analysointi ja yksilöinti tehtiin SPSS:llä sekä Excel-ohjelmalla. Tuloksia pyrittiin analysoimaan taustamuuttujien avulla ja etsimään sitä kautta yhtäläisyyksiä, eroavaisuuksia ja riippuvuuksia.

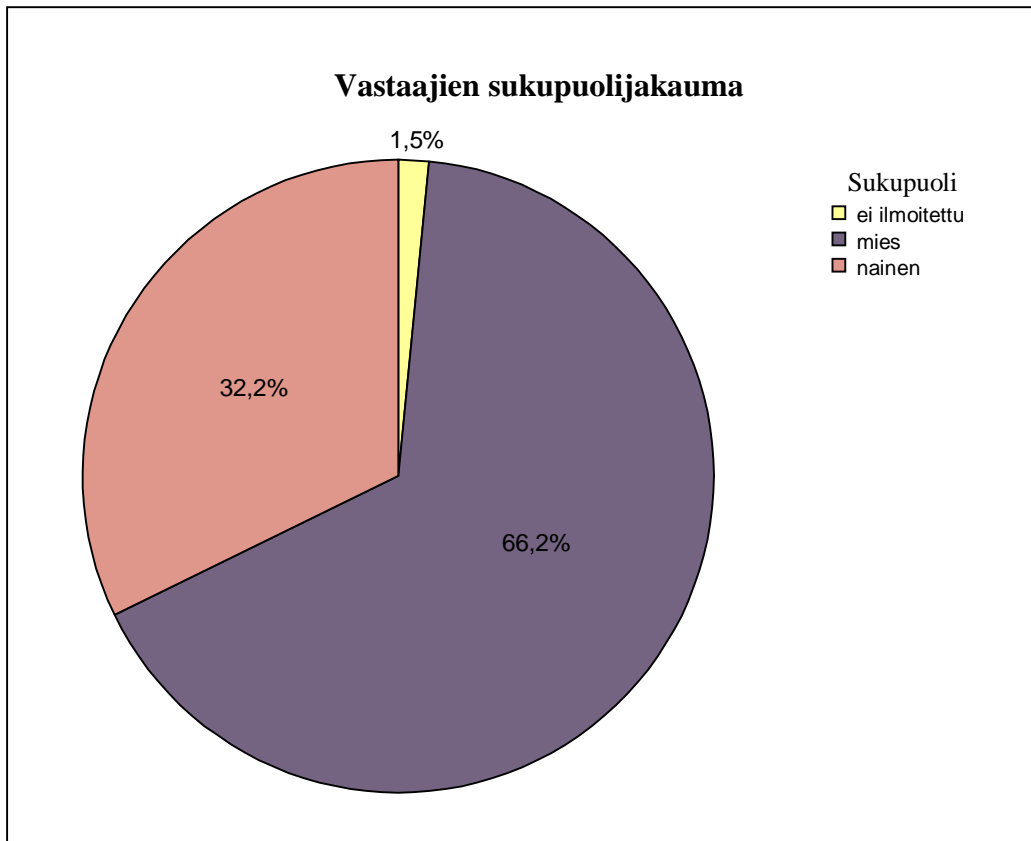
6. Suomen kuntapäättäjien kokema uhkailu

6.1. Tutkimusaineiston kuvaus

Vastauksia kyselyyn tuli yhteensä 388. Palautuneiden joukossa oli myös vastauksiltaan vajaita lomakkeita ja selkeästi varsinkin joihinkin taustakysymyksiin ei oltu haluttu antaa vastauksia. Tämän voi arvella johtuvan aiheen arkaluontoisuudesta ja siitä, että jotkut vastaajat eivät ole halunneet antaa ilmi tietoja, joilla heitä mahdollisesti olisi voitu personoida.

6.1.1. Vastaajien sukupuolijakauma

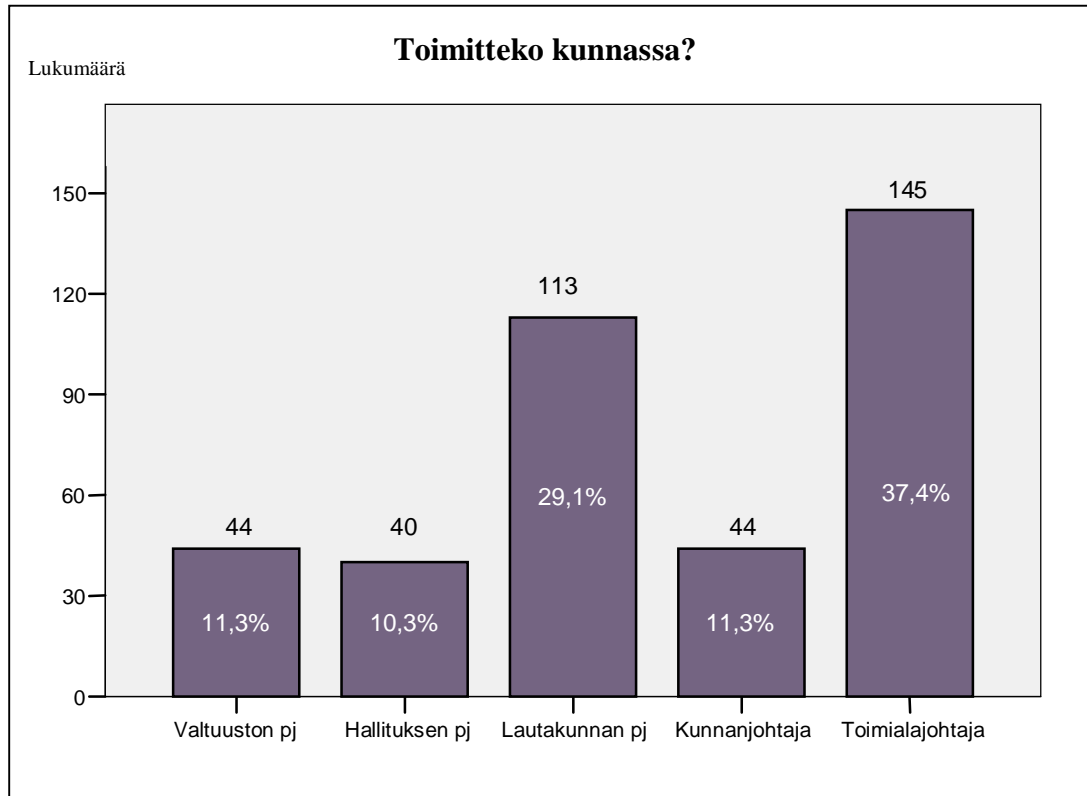
Vastaukset jakoutuivat sukupuolittain varsin oletetusti. Miehiä vastaajien joukossa oli 257 (66,2%) ja naisia 125 (32,2%). Tämä kertoo suoraan myös Suomen kunnallishallintojärjestelmän sukupuolijakaumasta, jossa on tunnetusti enemmän miehiä niin luottamushenkilö- kuin viranhaltijapuolellakin. Sukupuolijakaumasta ei voida päätellä kummat vastasivat kyselyyn useammin, miehet vai naiset, koska etukäteen ei selvitetty kyselyn saavien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden sukupuolta. Kaikki kyselylomakkeet lähetettiin kuntiin ainoastaan toimen nimikkeillä. Kuusi vastaajaa ei halunnut ilmoittaa sukupuoltaan. Seuraavassa vielä kaavio vastanneiden jakautumisesta sukupuolittain.



Kuva 5. Vastaajien sukupuolijakauma.

6.1.2. Vastaajien toimet

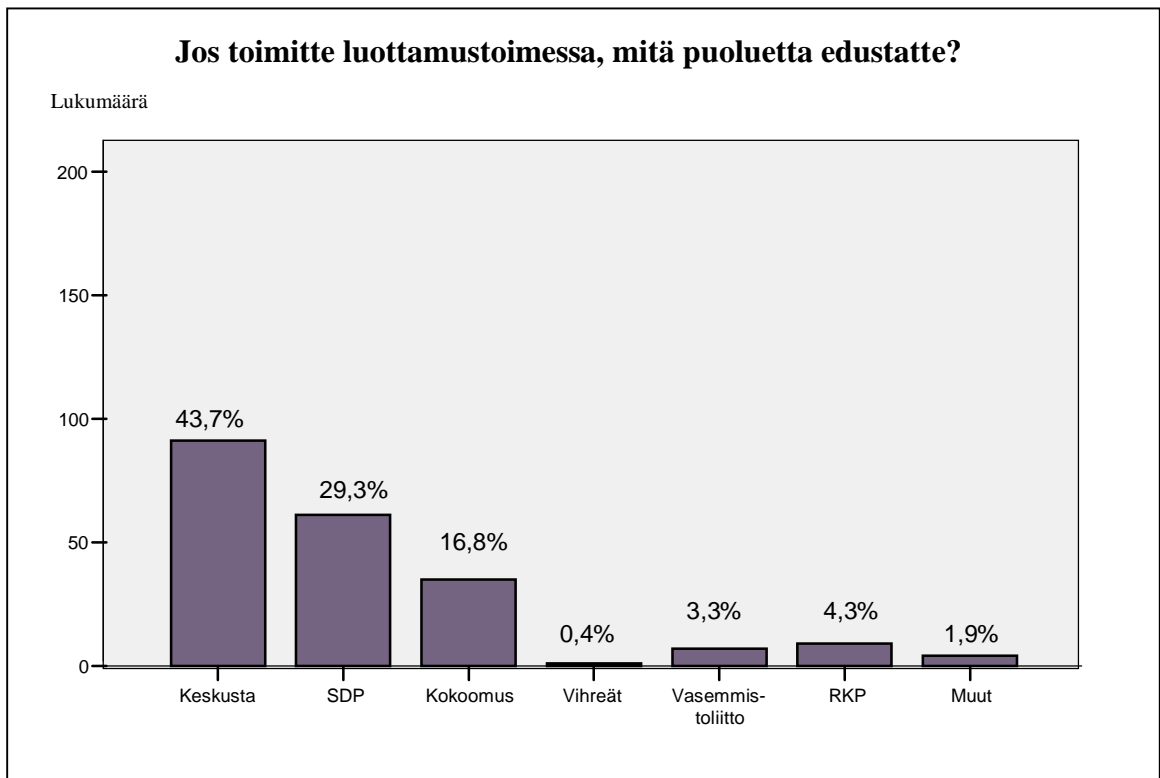
Vastaajien jakauma toimien suhteen oli varsin tasainen. Lomakkeeseen vastanneista vain kaksi ei halunnut ilmoittaa toimeen. Luottamushenkilöitä vastaajissa oli yhteensä 197 ja viranhaltijoita 189. Kunnanvaltuuston puheenjohtajia vastanneista oli 44 (11,3%), kunnanhallitusten puheenjohtajia 40 (10,3%), lautakuntien puheenjohtajia yhteensä 113 (29,1%), kunnanjohtajia 44 (11,3%) ja toimialajohtajia yhteensä 145 (37,4%). Lautakuntien puheenjohtajien ja toimialajohtajien runsaalta näyttävässä määrässä tulee kuitenkin huomioda seikka, että näille tahoille osoitettuja kyselyjä lähti joka kuntaan yhteensä kuusi kappaletta, kolme suurimpien lautakuntien ja kolme suurimpien toimialojen johtajille. Täten voidaan katsoa, että vastaajat jakautuivat toimensa mukaan varsin tasaisesti. Tutkimuksen onnistumisen kannalta oli tärkeää, että mahdollisimman moni vastaisi ja vastaajia saataisiin kaikkien toimien osalta. Tässä suhteessa saatiin siis yllättävän tasainen jakauma eri toimijoiden kesken.



Kuva 6. Vastaajien asema kunnissa.

6.1.3. Vastanneiden luottamushenkilöiden puoluetusta

Kyselyssä tiedusteltiin luottamushenkilöiden puoluetusta. Hallitsevin puolue näytti olevan Keskusta ja seuraavina tulivat SDP ja Kokoomus. Joitakin vastauksia tuli myös Vihreiden, Vasemmistoliiton, RKP:n ja muiden poliittisten ryhmien edustajilta. Puoluetustansa ilmoitti yhteensä 208 vastaajaa ja kun luottamushenkilöitä vastasi kyselyyn yhteensä 197, oli puoluetustansa ilmoittaneiden joukossa kysymyksestä poiketen myös muutama viranhaltija. Puoluetustana ilmoittaneista 91 (43,7%) oli keskustalaisia, 61 (29,3%) SDP:n edustajia, 35 (16,8%) kokoomuslaisia, 9 (4,3%) RKP:n edustajia, 7 (3,3%) vasemmistoliittolaisia, 1 (0,4%) vihreiden edustaja sekä 4 (1,9%) muiden puolueiden edustajia.



Kuva 7. Luottamushenkilöiden puoluetusta.

6.1.4. Vastaajien kunnallishallinnollinen kokemus

Myös vastaajien kunnallishallinnollista kokemusta kartoitettiin kyselyssä. Vastanneista luottamushenkilöistä suurin osa eli 34,8% oli toiminut kunnallispolitiikassa 11-20 vuotta. Toiseksi eniten eli 31,3% vastanneista oli toiminut kunnallishallinnon parissa 10 vuotta tai alle. Kolmanneksi eniten eli 22,7% vastaajista oli niitä joilla oli 21-30 vuoden kokemus kunnallispolitiikasta. Yli 30 vuoden kokemus kunnallispolitiikasta oli 10,6%:lla vastaajista. Kaikkiaan voidaan katsoa, että suurin osa eli yhteensä 68,1% vastanneista luottamushenkilöistä oli toiminut kunnallishallinnon parissa yli kymmenen vuoden ajan. Täten voidaan katsoa, että kyselyyn vastanneet ovat varsin kokeneita kunnallishallinnon ammattilaisia.

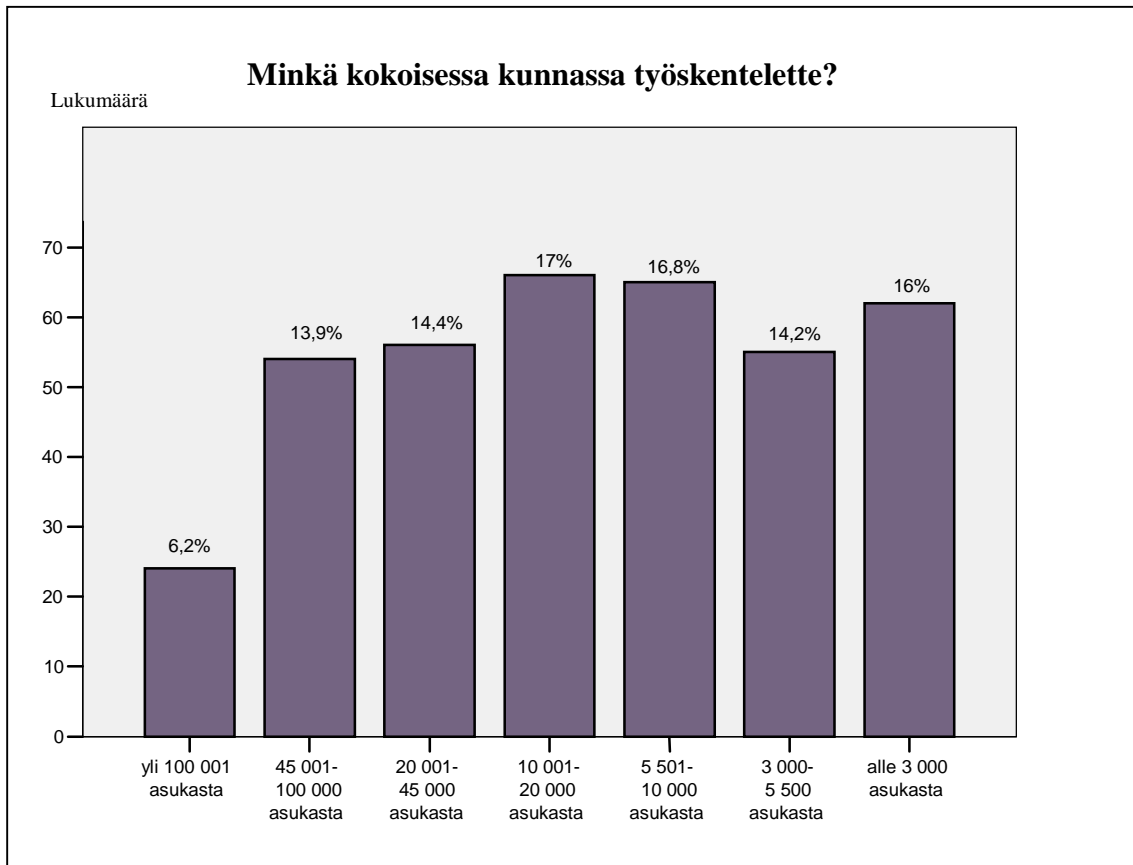
Viranhaltijoilta tiedusteltiin lomakkeessa mm. sitä, kuinka kauan he ovat toimineet kuntasektorilla viranhaltijana. Selkeästi eniten eli 41% vastaajista oli niitä, joilla oli vankka 21-30 vuoden kokemus kuntasektorin viranhaltijatehtävistä. 27,7% vastanneista oli taas toiminut viranhaltijana 11-20 vuotta. Yli 30 vuotta viranhaltijahistoriaa

kuntasektorilta oli takana 17,8% vastaajalla kun taas 10 vuotta tai alle viranhaltijakokemusta oli yhteensä 13,3% vastaajista. Yli 10 vuoden kokemus viranhaltijatehtävistä oli siis yhteensä peräti 86,5%:lla vastaajista. Tätä korkeaa lukemaa selittää varmasti osaltaan myös se, että kokeneet viranhaltijat ovat ehtineet pitkässä työhistoriassaan kokea kaikenlaisia tilanteita ja niistä myös halutaan kertoa.

6.1.5. Vastaajien jakauma kuntakoon mukaan

Vastaajien jakauma kuntakoon suhteen oli kyselyssä varsin tasainen. Eniten vastaajia oli 10 001-20 000 asukkaan sekä 5 501-10 000 asukkaan kunnista. Yllättävän paljon vastauksia (16%) tuli myös pienistä alle 3 000 asukkaan kunnista. Kyselyyn vastanneista kuusi ei ilmoittanut lainkaan kuntakokoaan.

Suurimmista kunnista tuli selkeästi vähiten vastauksia. Tätä selittää varmasti osaltaan suurten kuntien ylimpien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden tehtävien moninaisuus ja kiire, he eivät välttämättä ehdi perehtyä kyselylomakkeiden täyttämiseen, varsinkin kun suuriin kuntiin kohdistuu tunnetusti paljon tutkimusmielenkiintoa muutenkin. Pienten ja keskikokoisten kuntien edustajien vastausintoa saattaa myös selittää seikka, että he kokevat tämänkaltaisen kyselyn merkityksellisemmäksi nähdessään kuntapäätäjien ja kuntalaisten kanssakäymistä mahdollisesti lähempää kuin suurempien kaupunkien päättäjät.



Kuva 8. Vastaajien kuntakoko.

6.1.6. Työturvallisuusasiakirjojen yleisyys

Vastaajilta tiedusteltiin taustakysymyksissä lopuksi sitä, onko heidän kunnassaan olemassa virallista työturvallisuusasiakirjaa koskien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työturvallisuutta. 25,7% (100) vastaajista ilmoitti tällaisen kunnastaan löytyvän ja 35,0% (136) kertoi, ettei sellaista kunnassa ole lainkaan. Kuitenkin peräti 34,7% (135) vastaajista ilmoitti, ettei tiedä löytyykö omasta kunnassa työturvallisuusasiakirjaa. Yksi kuntapäättäjä ei vastannut tähän kyselyn kysymykseen lainkaan. Tässä kohtaa on muistettava huomioida myös otanta, koska kysely lähetettiin 70 kuntaan ja yhdeksälle taholle / kunta, joten vastauksissa on samojen kuntien edustajia. Voisi ajatella, että on varmasti kuntia, joissa työturvallisuusasiakirjaa on tuotu esille enemmän ja kuntia, joissa sitä ei ole laadittu lainkaan tai laadittu ja säilytetty niin hiljaisuudessa, etteivät omat kuntapäättäjät ole edes tietoisia koko asiakirjasta. Ohessa vielä tilasto työturvallisuusasiakirjojen yleisyydestä vastaajien keskuudessa.

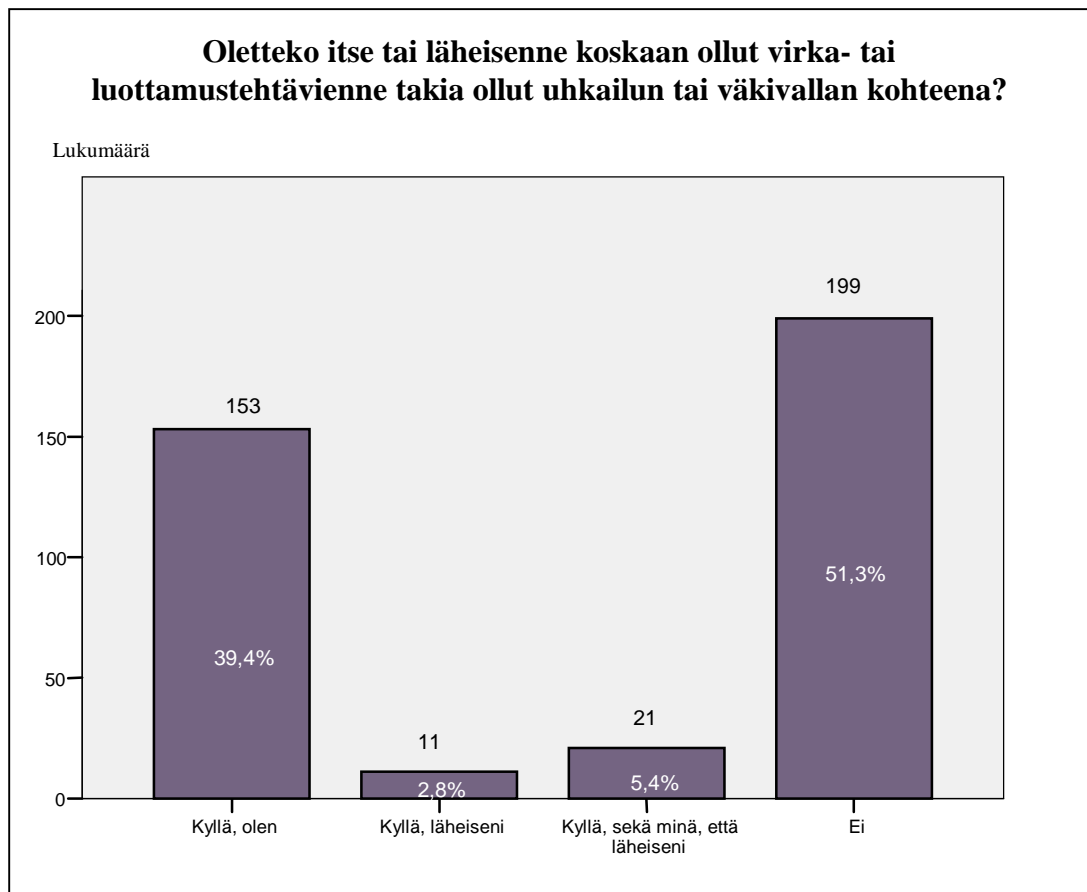
	Lukumäärä
Ei vastausta	1
On	100
Ei	136
En tiedä	135
Yhteensä	388

Kuva 9. Vastaajien työturvallisuusasiakirjojen yleisyys.

6.2. Kuntapäättäjien kokeman uhkailun tai väkivallan yleisyys

Tutkimuksessa kysyttiin kuntapäättäjiltä sitä, ovatko he tai läheisensä koskaan joutuneet virka- tai luottamustehtäviensä vuoksi uhkailun tai väkivallan kohteeksi. 39,4% vastaajista ilmoitti joutuneensa itse joskus uhkailun tai väkivallan kohteeksi ja 2,8%:n läheinen oli joutunut vastaavaan tilanteeseen jossain vaiheessa. 5,4% vastaajista ilmoitti sekä itse, että läheisensä joutuneen joskus kohtaamaan uhkailua tai väkivaltatilanteita. Yhteensä siis peräti 47,6% (185 kpl) vastaajista itse tai läheisensä oli joskus kokenut vastaajan virka- tai luottamustehtävien takia uhkailua tai väkivaltaa. 51,3% (199 kpl) vastaajista ei ollut koskaan joutunut uhkailun tai väkivallan kohteeksi.

Koetusta uhkailusta tai väkivallasta kertova lukema vaikuttaa yllättävän suurelta, kun miltei puolet vastaajista on sitä jossain muodossa kokenut. Vaikka puheen tasolla on tiedetty uhkaavia tilanteita tapahtuvan, niiden määrä yllättää. Seuraava kuvio selventää vielä uhkailutilanteiden yleisyyttä.



Kuva 10. Kuntapäättäjien kokeman uhkailun yleisyys.

6.2.1. Sukupuolen vaikutus kuntapäättäjien kokemaan uhkailuun tai väkivaltaan

Tarkasteltaessa miesten ja naisten välisiä eroavaisuuksia uhkailun tai väkivallan yleisyydessä, on tuloksista huomattavissa, että naiset ovat kokeneet itse tai läheistensä kautta hiukan useammin väkivaltaa tai uhkailua kuin miehet. Kyselyyn vastanneista naisista 50% (62 kpl) ilmoitti itse tai läheisensä joutuneen uhkailun tai väkivallan kohteeksi joskus, kun taas miehistä sama prosentti oli 46,4% (118 kpl). Tämä hienoinen ero sukupuolten välillä voi johtua esimerkiksi siitä, että naiset kokevat uhkailun tai väkivallan miehiä useammin merkille pantavaksi ja todelliseksi uhkaavaksi tilanteeksi, kun taas miehet saattavat joskus vähätellä tämänkaltaisia tilanteita. Varsinkin kyselyn avoimista vastauksista kävi ilmi, että jotkut miespuoliset vastaajat kuvailivat uhkailu- tai väkivaltatilanteita ”kevyemmin”. Eräsikin miesvastaaja ei esimerkiksi pitänyt kovin vakavana tilanteena sitä, että häntä oli lähestytty puukon kanssa uhkaavasti. Kovin huomattavaa eroa miesten ja naisten uhkailun yleisyydessä ei tutkimuksen mukaan kuitenkaan ole, joten ei voida suoraan vetää johtopäätöstä siitä joutuuko kuntapäättäjä

yleensä sukupuolensa vuoksi enemmän tai vähemmän uhkailun kohteeksi. Seuraava tilasto selventää vielä uhkailun yleisyyttä miesten ja naisten keskuudessa.

Oletteko itse tai läheisenne koskaan ollut virka- tai luottamustehtävienne takia uhkailun tai väkivallan kohteena?	Sukupuoli			Yhteensä
	Ei vastausta	Mies	Nainen	
Ei vastausta	0	3	1	4
Kyllä, olen	5	94	54	153
Kyllä, läheiseni	0	10	1	11
Kyllä, sekä minä, että läheiseni	0	14	7	21
Ei	1	136	62	199
Yhteensä	6	257	125	388

Kuva 11. Sukupuolen vaikutus kuntapäättäjien kokemaan uhkailuun tai väkivaltaan.

6.2.2. Toimen vaikutus kuntapäättäjien kokemaan uhkailuun tai väkivaltaan

Uhkailun yleisyyttä voidaan tarkastella myös vastaajan toimen mukaan. Tutkimustulosten mukaan viranhaltijat kokevat työnsä vuoksi selkeästi useammassa tapauksessa uhkailua tai väkivaltaa kuin luottamushenkilöt. Yhteensä 65,5% vastanneista viranhaltijoista oli itse kokenut tai hänen läheisensä oli kokenut uhkaavia tai väkivaltaisia tilanteita joskus, kun taas luottamushenkilöistä vastaavaa oli kokenut yhteensä vain 31,1%.

Viranhaltijoista toimialajohtajat olivat eniten uhkaavia tilanteita kokenut ammattiryhmä. Vastanneista toimialajohtajista näihin tilanteisiin oli itse tai läheisensä kautta joutunut peräti 66,9%. Kunnanjohtajista 61,3% oli kokenut vastaavaa. Luottamushenkilötasolla eniten uhattu toimi oli kunnanvaltuuston puheenjohtaja – vastanneista valtuuston puheenjohtajista 38,6% oli joutunut väkivallan tai uhkailun kohteeksi. Kunnanhallituksen puheenjohtajilla vastaava lukema oli 35% ja lautakunnan puheenjohtajilla 26,7%. Seuraava tilasto selventää luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden toimien vaikutusta uhkailun yleisyyteen.

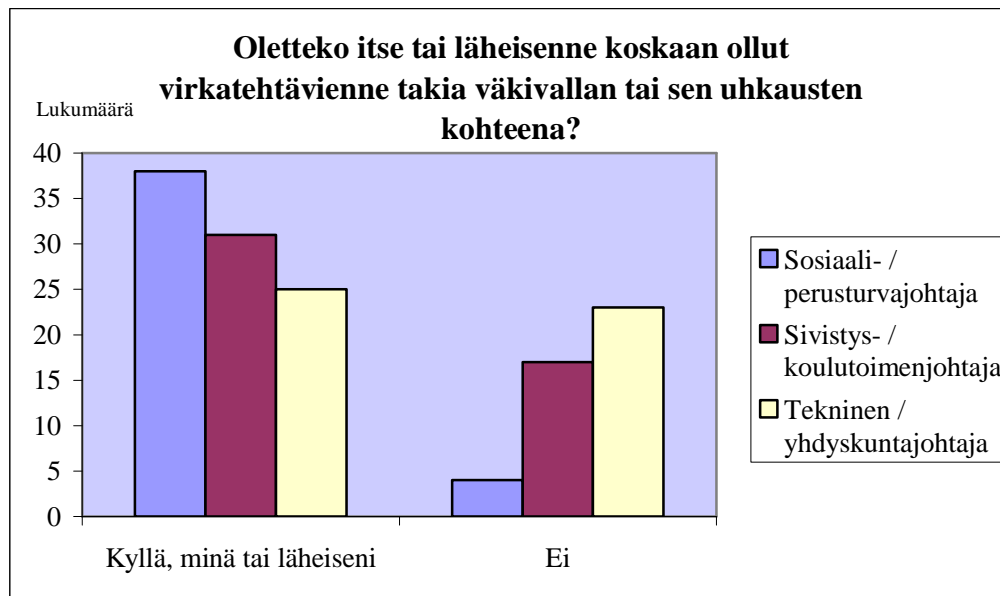
Oletteko itse tai läheisenne koskaan joutunut uhkausten tai väkivallan kohteeksi?	Toimi kunnassa						Yhteensä
	Ei vastausta	Valtuuston pj	Hallituksen pj	Lautakunnan pj	Kunnanjohtaja	Toimialajohtaja	
Ei vastausta	0	0	0	1	0	3	4
Kyllä, olen	2	15	11	19	22	84	153
Kyllä, läheiseni	0	1	1	4	1	4	11
Kyllä, sekä minä, että läheiseni	0	1	2	7	4	7	21
Ei	0	27	26	82	17	47	199
Yhteensä	2	44	40	113	44	145	388

Kuva 12. Toimen vaikutus kuntapäätäjien kokemaan uhkailuun tai väkivaltaan.

Tarkasteltaessa lähemmin erityisesti viranhaltijoista toimialajohtajien kokemaa uhkailua, käy ilmi, että tiettyjen toimialojen johtajat kohtaavat yhä useammassa tapauksessa väkivaltaa tai uhkailua. Vastanneista sosiaali- / perusturvajohtajista peräti 90,4% oli joskus itse tai läheisensä kokenut uhkailu tai väkivaltatilanteita. Sivistys- / koulutoimenjohtajien osalta vastaava lukema oli 64,5%. Teknisistä / yhdyskuntajohtajista taas itse tai läheisensä kautta 52% oli joskus joutunut tällaisiin tilanteisiin.

Sosiaali- ja terveys- / perusturvan toimialalla uhkailun yleisyys ei sinänsä ole yllätys, koska tällä alueella käsitellään usein kuntalaisten henkilökohtaisimpia ja arimpia alueita päätöksenteossa ja toimenpiteissä. Varmasti erityisesti lastenhuollon, toimeentuloturvan ja terveydenhuollon parissa syntyy päätäjien ja kuntalaisten välille erimielisyyksiä, jotka sitten purkautuvat kuntalaisten taholta varsin aggressiivisinakin tekoina. Avoimista vastauksista kävi ilmi, että sivistys- / koulutoimialalla erimielisyyksiä ja kuntalaisten tunteenpurkauksia olivat aiheuttaneet erityisesti koulujen lakkauttamis- ja uudelleenjärjestelyasiat. Teknisellä puolella kuntalaisia kiihdyttivät taas kaavoitukseen

ja rakentamiseen liittyvät asiat. Oheisessa kaaviossa on nähtävillä eri toimialajohtajien erot uhkailun tai väkivallan esiintyvyydessä.



Kuva 13. Toimialajohtajien kokema uhkailu tai väkivalta

6.2.3. Puoluetaustan vaikutus luottamushenkilöiden kokemaan uhkailuun

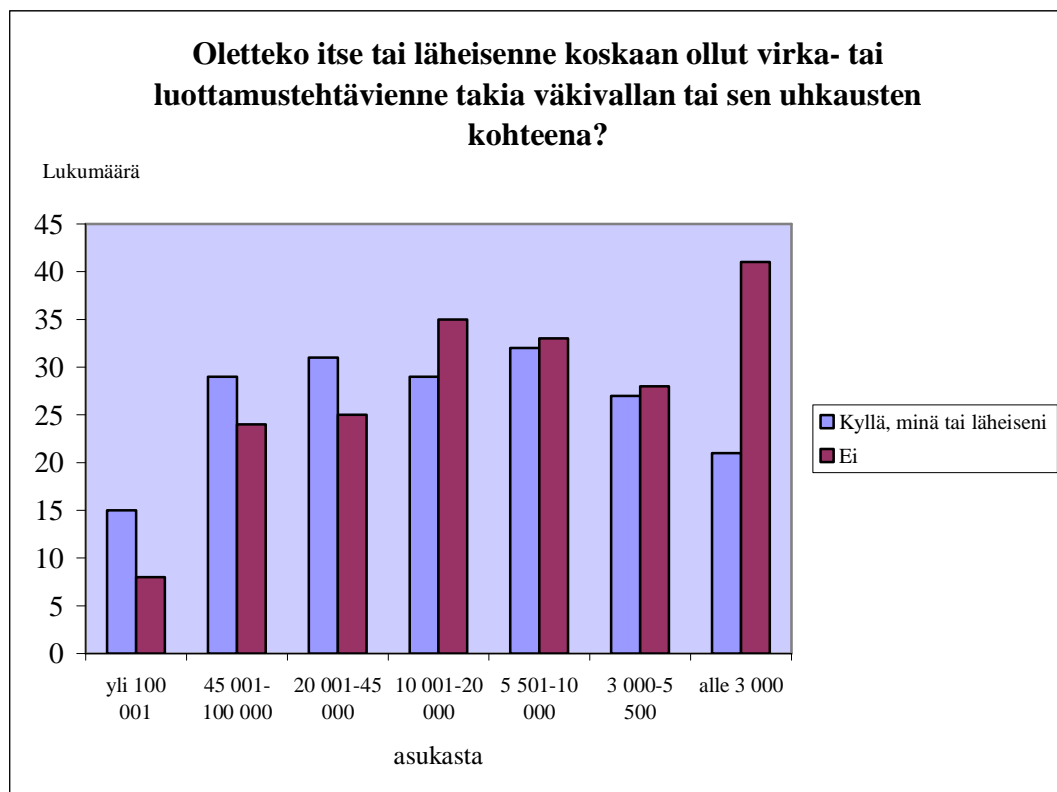
Tutkimus antaa myös mahdollisuuden tarkastella uhkailun tai väkivallan esiintyvyyttä ja mahdollista riippuvuutta eri puoluetaustat omaavien luottamushenkilöiden keskuudessa. Tutkimustulosten valossa näyttäisi siltä, ettei puolueiden välillä ollut uhkailun suhteen kovinkaan merkittäviä eroja. Vastaaajien valtaapuolue Keskustan luottamushenkilöistä 27,4% oli itse tai läheisensä kokenut uhkailua tai väkivaltaa. SDP:n luottamushenkilöiden osalta vastaava lukema oli 38,3% ja kokoomuslaisten 32,3%. Vastanneista vasemmistolaisista kuitenkin yli puolet oli kokenut väkivaltaa tai sen uhkaa ja RKP:n edustajistakin kaksi kolmasosaa. Muiden puolueiden osalta joka neljäs oli joutunut uhkailun tai väkivallan uhriksi.

Puoluetaustalla ei sinänsä näyttäisi olevan kovinkaan merkittävää vaikutusta uhkailuun, vaikka vasemmiston ja RKP:n piirissä uhkailua tai väkivaltaa kokeneita löytyikin enemmän kuin muissa puolueissa. On näet muistettava, että Vasemmistoliiton edustajia

vastasi kyselyyn yhteensä vain seitsemän ja RKP:n edustajia yhteensä yhdeksän henkilöä.

6.2.4. Kuntakoon vaikutus päättäjien uhkailuun tai väkivaltaan

Kuntakoon suhteen tarkasteltaessa saavutetaan merkittävämpiä eroavaisuuksia uhkailun tai väkivallan esiintyvyydessä. Tulosten perusteella näyttäisi siltä, että kaikkein suurimpien eli yli 100 001 asukkaan kuntien päättäjät joutuvat muita enemmän uhkailun tai väkivallan kohteeksi. Vastanneista 23:sta suurimpien kaupunkien päättäjistä 15 eli 65,2% ilmoitti joutuneensa itse tai läheisensä kohtaamaan väkivaltaa tai sen uhkaa. Seuraavaksi eniten uhkailutilanteita näyttäisi tapahtuvan 20 001-45 000 asukkaan kunnissa, joiden luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista 55,3% oli joutunut kokemaan uhkailua tai väkivaltaa. Vastaavat lukemat 45 001-100 000 asukkaan kunnille oli 54,7% ja 10 001-20 000 asukkaan kunnille 45,3%. 3 000-10 000 asukkaan kunnissa uhkailua oli kokenut 49% päättäjistä. Aivan pienten eli alle 3 000 asukkaan kuntien päättäjät olivat kyselyn mukaan kokeneet uhkailua vähiten.



Kuva 14. Kuntakoon vaikutus päättäjien uhkailun tai väkivallan esiintymiseen.

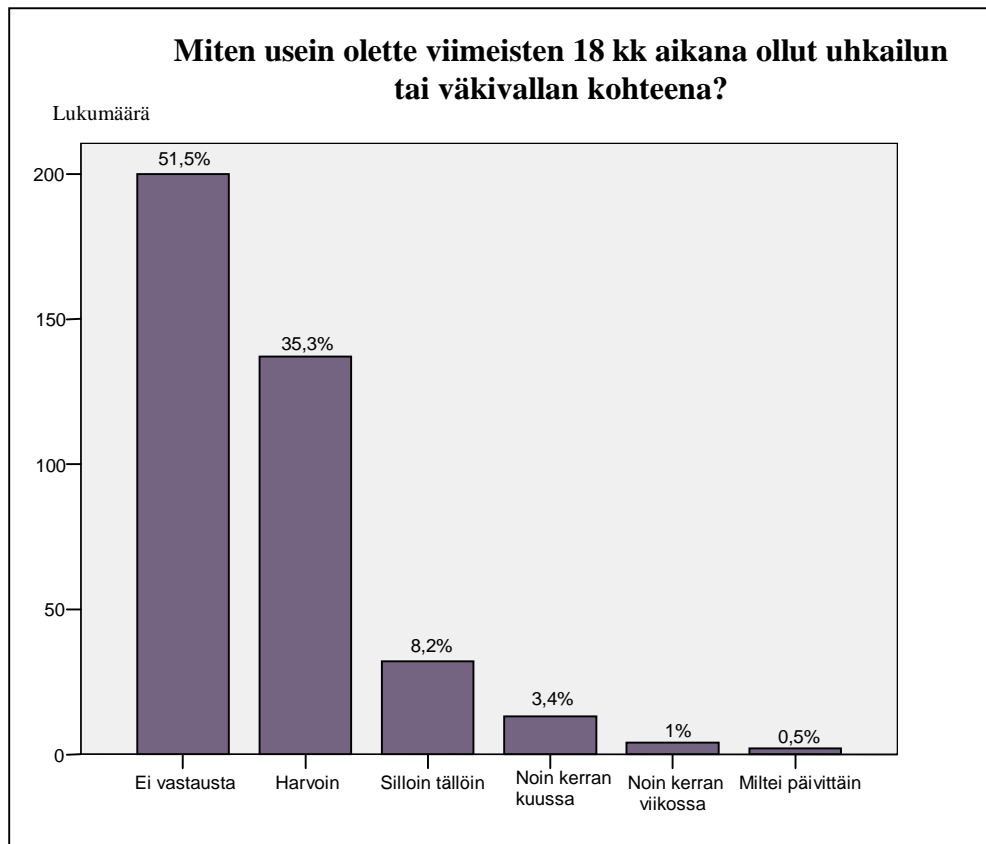
Tämä tulos on sinänsä yllättävä verrattuna siihen, mitä pohdimme Kuntaliiton edustajien kanssa ennen kyselylomakkeiden lähettämistä. Tutkijanakin mietiskelin paljon pienten kuntien tilannetta ja sitä, kuinka niissä usein päättäjät ovat lähempänä kuntalaisia ja tunnettuus on usein parempi pienissä piireissä. Arvelin tällöin, että myös ristiriitatilanteet kärjistyvät enemmän näissä pienissä kunnissa, kun kuntalaiset tuntevat asioidensa päättäjät ja toimeenpanijat paremmin kuin suurissa kaupungeissa. Tutkimustulosten valossa oletin kuitenkin väärin, koska näyttää siltä, että suurimpien kaupunkien päättäjät kohtaavat eniten uhkaa ja väkivaltaa. Toki näissä suurissa kaupungeissa myös kansalaisten määrä on suuri ja ihmisten kirjo moninainen, joten on selvää, että näihin suuriin keskuksiin sisältyy myös enemmän ihmisiä ongelmiseen ja ristiriitoineen.

6.2.5. Uhkailun tai väkivallan esiintymisen tiheys

Kyselyssä tiedusteltiin vastaajilta heihin kohdistuvan uhkailun tai väkivallan esiintymistä viimeisten 18 kuukauden aikana ja sitä miten usein sitä on tapahtunut tänä aikana. 35,5% (137) kaikista kyselyyn vastanneista oli kokenut uhkailu- tai väkivaltatilanteita viimeisten 18 kuukauden aikana harvoin. Silloin tällöin näihin tilanteisiin oli joutunut 8,2% (32) ja noin kerran kuussa 3,4% (13) vastaajista. Neljälle vastaajista tämänkaltaiset tilanteet olivat niin arkipäivää, että niitä ilmoitettiin tapahtuvan noin kerran viikossa ja kaksi vastaajaa kertoi uhkailun tai väkivallan olevan miltei päivittäistä. 51,5% (200) kyselyyn vastanneista jätti tyhjäksi tämän kysymyksen, joka voidaan tulkita niin, etteivät nämä vastaajat ole joutuneet uhkailu- tai väkivaltatilanteisiin viimeisten 18 kuukauden aikana lainkaan.

Näistä tuloksista voidaan havaita, että vaikka uhkailua tapahtuu yllättävän monelle, esiintyy sitä kuitenkin suhteellisen harvoin. Näyttää, että vain tietyissä erityistapauksissa uhkailu tai väkivalta on päivittäistä tai viikoittaista. Uhkailun esiintymistiheyden harvuutta ei mielestäni kuitenkaan voida tulkita asiaa mitenkään lieventäväksi seikaksi, koska uhkailu tai väkivalta on aina vakava paikka kenelle tahansa, tapahtui sitä sitten vain kerran työuran aikana tai viikoittain. Yksittäisen uhkailun tai väkivaltatilanteen merkitystä ei siksikään voida aliarvioida, että eri ihmiset kokevat heihin kohdistuvat

ristiriidat hyvin erilailla. Toinen saattaa löytää keinonsa selviytyä jatkuvasta väkivallan uhasta, kun taas toinen voi kokea yhdenkin uhkaavan tilanteen erittäin vaikeaksi.

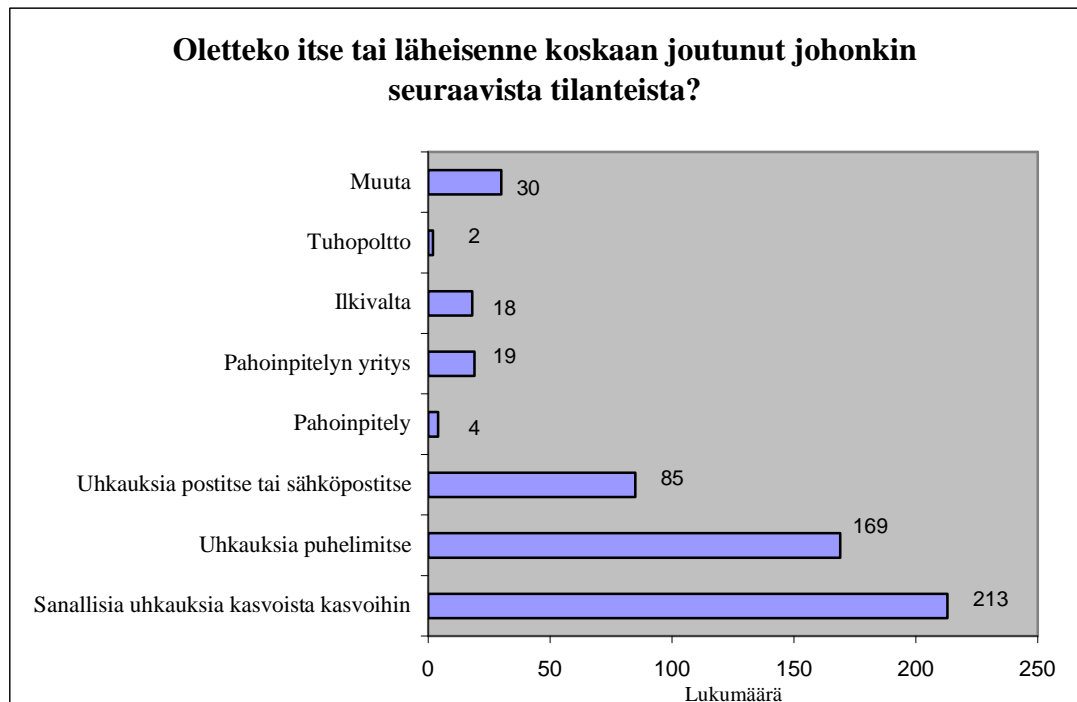


Kuva 15. Uhkailun tai väkivallan esiintymistiheys viimeisten 18 kk aikana.

6.3. Kuntapäättäjien kokeman uhkailun tai väkivallan luonne

Tutkimuksen yhtenä päätarkoituksena oli selvittää, millä tavoin kuntapäättäjiä mahdollisesti uhkaillaan ja minkälaisiin tilanteisiin he uhkailun ja väkivallan vuoksi joutuvat. Vastaajia pyydettiin kyselyssä valitsemaan vaihtoehtoista tarvittaessa useampia vaihtoehtoja, millaisia tilanteita he tai läheisensä ovat joskus vastaajan viran tai luottamustoimen vuoksi kokeneet. Ylivoimaisesti eniten, eli 213 vastaajaa, ilmoitti joutuneensa kohtaamaan kasvokkain tapahtuvaa sanallista uhkailua, huutoa tai aggressiota. Toiseksi yleisimmin (169 vastaajaa) oli koettu puhelimitse tapahtuvaa uhkailua ja kolmanneksi eniten (85 vastaajaa) postin tai sähköpostin kautta tullutta uhkailua. Myös ilkivaltaa (18 vastaajaa) ja pahoinpitelyn yrityksiä (19 vastaajaa) oli

yllättävän paljon. Varsinaisia pahoinpitelyjä ilmoitti neljä vastaajaa tapahtuneen. Kaksi vastaajaa ilmoitti lisäksi joutuneensa tuhopolton kohteeksi. Muina uhkailun tai väkivallan keinoina ilmoitettiin tapahtuneen mm. tappouhkauksia, käsiksi käymistä, vaatteista repimistä, maineen mustamaalaamista, perättömiä kanteluita, aiheettomia rikosilmoituksia ja postilaatikoiden tuhoamista. Seuraava tilasto selventää vielä uhkailun ja väkivallan ilmenemismuotojen yleisyyttä.



Kuva 16. Uhkailun ja väkivallan ilmenemismuotojen yleisyys.

Kyselyssä pyydettiin vastaajia kertomaan lisäksi omin sanoin, miten uhkailu tai väkivalta ilmennyt. Vastauksia tuli runsaasti ja joukossa oli mitä ihmeellisimpiä ja raadollisiakin tarinoita tilanteista johon kuntapäättäjät ovat työnsä vuoksi joutuneet. Seuraavissa kappaleissa erittelen joitakin ilmi tulleita tilanteita, jotka ovat tutkimuksen perusteella täyttä totta ja arkipäivää kuntakentällä. Lainaukset ovat kaikki eri vastauslomakkeista poimittuja otoksia.

Ehkä yllättävin tulos tutkimuksessa oli kuinka julmia kokemuksia kuntapäättäjät ovat joutuneet työnsä tai toimensa vuoksi kohtaamaan. Järkyttävimpiä uhkailun ja väkivallan ilmenemismuotoja ovat **tappouhkaukset**, joita nousi esiin yllättävän monista

vastauslomakkeista. Seuraavassa todellisia kokemuksia tappouhkauksista poimittuna eri vastauslomakkeista.

Tappouhkauksia

”Olen äänestäjäsi, tee näin tai mennään saunan taakse. Lähes kiristystä”

- luottamushenkilö, mies

”Toinen henkilö heitti minulle, että eräs maanviljelijä oli sanonut haluavansa tappaa minut.”

- luottamushenkilö, nainen

”Tappouhkauksia itselle, uhka perheelle, väkivalta; tavaroiden heittäminen yms.”

-viranhaltija, nainen

”Sosiaalitoimen asiakas kunnassa X toimiessani soitti useamman kerran ja uhkasi tulla kirveen kanssa tappamaan!”

- viranhaltija, mies

”Soittoja, joissa uhattu jopa tappaa jne. Peloteltu/varoiteltu mitä voi ja kelle tapahtua jne. Nyrkit ojossa tultu kohti”

- viranhaltija, mies

”Asiakas on uhannut tappaa tai lyödä turpaan tai sanonut odottavansa työpaikan lähettyvillä työpäivän jälkeen. Kotiin soitettu herjaussoitto.”

- viranhaltija, mies

”Uran aikana monia kertoja, pääasiassa sanallisia, uhkaavia tilanteita. Vakavin yli 10 vuotta sitten, kun jouduin pakenemaan kahden pienen lapseni kanssa kunnan keskustassa hyökkäämään pyrkivää sosiaalitoimen asiakasta. Useita tappouhkauksia.”

- viranhaltija, mies

”Läheiselle puhelimesta ja vasten kasvoja. Asiakas on tullut huoneeseen ja uhkaillut suoraan sanoen ja toisessa tapauksessa vihjaillut uhkauksia. Kerran asiakas tuli huoneeseeni uhkaillen tekevänsä jotain (ei uhkaillut suoranaisesti minua). Koska henkilö oli jo käyttäytynyt uhkaavasti koko toimistossa, poliisit

kutsuttiin paikalle, jolloin tilanne päättyi. Asiakas uhkasi tappaa mm. vahtimestarin. Puhelimitse uhkailtu 2-3 kertaa, jopa useammin.”

- viranhaltija, mies

”Puhelinsoitto: Tule tänne, niin tapan sinut! Käynti kunnantalolla + puhelinsoitto: Tulemme pimeällä vastaan puukon kanssa. Lisäksi kadulla mies kävi kiinni käteeni ja uhkasi vetävänsä turpaan, koska olin siirtänyt hänen tyttärensä lukion sijainnin paikasta toiseen.”

- viranhaltija, mies

”Osin sairaalloisten henkilöiden esittämiä pahoinpitely / tappouhkauksia.”

- viranhaltija, mies

”Suullisia tappouhkauksia: Etkö sä vittu tajuu, että mä voin ampuu sut?”

- viranhaltija, mies

”Huutaminen toimistossa, tappouhkaus minusta jätetty toiselle työntekijälle. Särjetty kirveellä minun ja osa kunnanviraston ikkunoista.”

- viranhaltija, nainen

”Uhkailtu rakennuslupa-asian hoitamisessa, luvattoman rakennuksen purkaminen kunnan toimesta. Uhkailtu tapolla, jos tulee tontille asiaa hoitamaan. Uhkailija ajoj asuntoni läheisyydessä ja käveli pihamaallani.”

- viranhaltija, mies

”Minua on yritetty lyödä nyrkillä virkahuoneessani. Olen myös saanut tappouhkauksia puhelimitse; henkilö soitti ja totesi: Hyvästele vaimosi ja lapsesi, elinaikaa on vähän. Olin asian johdosta yhteydessä poliisiin.”

- viranhaltija, mies

”Tappouhkaus puhelimitse. Sanallista solvausta. Uhkailu työpaikan menettämisestä. Haistattelua. Työpöydän tavarat ja laitteet lattialle.”

- viranhaltija, nainen

”Tappouhkaus, ilmoitus poliisille, että asunnossamme on tapahtunut puukotus”

- viranhaltija, mies

"Asiakas uhkasi selvittää asian pihalla kahden kesken ja sanoi: Pahat akat pannaan uuniin!"

- viranhaltija, nainen

Toinen vakava uhkailun ja väkivallan muoto on **fyysinen väkivalta**, jota myös yllättävän moni kuntapäättäjä on joutunut kokemaan. Fyysisen väkivallan yleisyys tuli sinänsä yllätyksenä, koska itselläni ei ollut ennakkokäsitystä siitä millaisiin tilanteisiin kuntapäättäjät saattavat todella joutua. Toki on muistettava, että kansalaisten tunteenpurkaukset fyysisenä väkivaltana ovat yleensä ääritapauksia eivätkä kaikki uhkailutilanteet aina johda tällaisen fyysiseen välienselvittelyyn. Seuraavassa esittelen muutamia esimerkkejä väkivaltatilanteista, joita nousi esille vastauslomakkeista.

Väkivaltaa

"Kurkusta kuristaminen kerran. Muutoin sanallista väkivallalla uhkaamista, sylkeminen päin kasvoja."

- viranhaltija, mies

"Kiinni käyminen, nyrkit iskut kerran virkahistoriassa johtaen pahoinpitelysyytteeseen ja käräjäoikeuskäsittelyyn."

- viranhaltija, mies

"Olen ilmoittanut poliisille: Asiakas tarttui kurkkuun, kun en ehtinyt hänen asiaansa hoitaa. Asiakas uhkasi periä metsästä, eli tehdä porovarkauden, kun oli tyytymätön tiettyyn päätökseen."

- viranhaltija, nainen

"Noin 15 vuotta sitten asiakas heitti kukkamaljakolla. Uhkauksia puhelimitse silloin tällöin."

-viranhaltija, mies

"Painostusta tehdä tiettyjä päätöksiä. Lyöminen, nimittely, uhkailu (mm. asiamiehillä), kaikinpuolinen läheinen häirintä."

- luottamushenkilö, mies

"Asiakas heitti puukolla kohti."

- viranhaltija, nainen

”Suunsoitto on tavallista, uhkailua ja pelottelua. Myös lievää päälle käymistä.”

- viranhaltija, nainen

”Huutoa ja mekastusta, inttämistä. Puukon kanssa kävi naisviranhaltijan päälle. Henkilö tilaili postimyyneistä viranhaltijan nimissä tavaroita.”

- viranhaltija, nainen

”90-luvulla oli huomattavasti yleisempää uhkaileminen. On uhattu ampua, lyödä, yleensä väkivalta oli ollut aiheena. Paskaa tuotu postilaatikkoon. Terrorisoitu puhelimella. Tunkeuduttu kotiin aamuyöllä tarkoituksena vahingoittaa. Henkilö oli varsin heiveröinen kääkkä. Sain tunkeutujan kiinni pihalla ja painimme keväthyymässä. Puhuttelulla ja jykevällä painiotteella asia hoitui kuntoon. Tunnistin ko. henkilön. Sain tapahtumasta flunssan, koska minulla ei ollut painiottelussa vaatteita päällä.”

- luottamushenkilö

Kuntapäättäjät ovat joutuneet kohtaamaan myös erilaista **ilkivaltaa** uhkailijoiden ja väkivallantekijöiden taholta. Tunteiden purkaminen ilkvallan tekoina on tunnetusti perinteinen uhkailun keino myös kuntatasolla ja puheen tasolla on huomattu, että sitä tapahtuu varsin usein. Aivan vasta valtakunnan median otsikoihin pääsi tapaus, jossa Siikaisten kunnanjohtajan Esa Hakalan kotipihan autokatokseen oli tuotu ammutun sian pää. Kyseisessä tapauksessa Hakala arveli ilkvallanteon johtuneen Siikaisissa valmisteilla olevasta kuntaliitoksesta Kankaanpään kaupungin kanssa. Lehtijutun mukaan Hakala ei kuitenkaan ottanut pelotteluelettä kovin vakavasti eikä tehnyt rikosilmoitusta, vaikka olikin keskustellut asiasta poliisin kanssa. Tapaus kuitenkin kertoo siitä, kuinka raadollisiin toimiin kuntalaiset ovat valmiita puolustaakseen mielipidettään. (Ilta-Sanomat 28.03.2006) Seuraavassa vielä poimintoja ilkvallatapauksista, jotka nousivat vastauslomakkeista esiin.

Ilkivaltaa

- "Kananmunien heittäminen yleisölehterissä."* - luottamushenkilö, nainen
- "Sontaa postilaatikossa."* - luottamushenkilö, mies
- "Kotiovelle tultu huutamaan / uhkailemaan. Rengas puhkottu autosta. Puolisolle kerrottu uhkailuviestejä."* - viranhaltija, mies
- "Auton tankkiin sora!"* - viranhaltija, mies
- "Postilaatikko hajotettu useasti."* - luottamushenkilö, mies
- "Alkoholin / huumeiden alaisena uhkailtu tai potkittu esim. autoa jne. Ei sen vakavampaa."* - viranhaltija, mies
- "Humaltunut "äre nieminen" löi katuharjalla kaupungintalon ikkunan rikki virka-ajan jälkeen. Ehdin väistää ennen lyöntiä. Poliisit hoiti loput."* - viranhaltija, mies
- "Torilla uhkailua, vankilasta terveisiä, autoon vedetty pahat naarmut."* - luottamushenkilö, mies
- "Roskaamista pihalle ja postilaatikkoon."* - viranhaltija, mies
- "Tuhopoltto."* - viranhaltija, nainen

Eräs uhkailun keinoista, jota käytetään yleisesti kuntapäättäjiä kohtaan, on **julkisuudella uhkailu**. Päättäjiä pyritään taivuttelemaan tiettyihin päätöksi uhkaamalla heitä asian viemisellä julkisuuteen. Tämä on varmastikin uhkailun keinoista lievimpiä ja tunnetusti kunta-alalla arkipäivää, joka johtuu paljolti työn julkisuudesta yleensä ja päättäjien esillä olosta. Vastausten mukaan moni kuntapäättäjä myös piti tämän tyyppistä uhkailua

työhön kuuluvana pakollisena pahana.” Seuraavassa esimerkkejä siitä, miten julkisuudella on kuntapäättäjiä uhkailtu.

Julkisuudella uhkailua

”Aiheuttaa perätöntä lehtikirjoittelua, uhkailua työn vaikuttamiseen. Julkisuudelle olemme vapaata riistaa à huutoja, lehdistö ym.”

- luottamushenkilö

”Lähinnä sanallista uhkailua valitusten tekemisestä ja kerran myös väkivallan käyttämisestä sosiaali- ja terveysalan epäamistilanteissa (Liittyen puolisoni siviilityöhön, ei minun kunnalliseen toimintaani!) Joitakin kertoja vastauksiini tyytymätön kuntalainen on uhannut saattaa näkemykseni julkisuuteen, johon olen aina antanut luvan!”

- luottamushenkilö, mies

”Julkisuudella uhittelua.”

- luottamushenkilö, mies

”Yritystäni on uhkailtu: esim. ajattaa auton ojaan, lopettaa yhtiöni palvelujen käyttö. Minusta on luvattu kirjoittaa perättömiä juttuja lehteen. Minut on uhattu pieksää.”

- luottamushenkilö, mies

”Asiakas on saattanut kiivastuksissaan sanoa, että tämä ei jää tähän tai että minä palaan. Yleinen uhkaus on, että minä teen asiasta julkisen kirjoittamalla lehteen tai kantelemalla.”

- viranhaltija, mies

Julkisuudella uhkailun lisäksi tuhtuneet kansalaiset uhkailevat päättäjiään myös **poliisilla ja oikeustoimilla**. Julkisuudella uhkailun ohella myös nämä tilanteet ovat varmasti tavallisia kuntakentällä. Oikeustoimilla uhkailu on monelle luonteva keino purkaa suuttumustaan, kun tuntuu, ettei kuntapäättäjä tee itselle tai omalle elinpiirille oikeudenmukaisia päätöksiä. Seuraavassa poimintoja näistä tilanteista, joita kuntapäättäjät ovat joutuneet kokemaan.

Oikeustoimilla tai poliisilla uhkailua

”Sanallista haukkumista, vähättelyä, uhkailua oikeustoimilla.”

- luottamushenkilö, nainen

”Minusta on tehty rikosilmoitus, joka johti syyttämättä jättämiseen. Henkilö kirjoitti uhkaavia sähköpostiviestejä ja tekstiviestejä. Oikeudessa on toinen henkilö tuomittu tapon uhkauksista.”

- viranhaltija, nainen

”Uhataan haastaa oikeuteen tai kirjoittaa lehteen, jos oma asia ei suju mieleisellä tavalla.”

- viranhaltija, mies

”Törkeinä puhelinsoitoina, joissa on oltu pettyneitä lautakunnan päätöksiin / toimiin valitsematta jääneistä. Uhkailtu oikeudella ja haukuttu päätös.”

- luottamushenkilö, nainen

”Uhkailua poliisilla, kun väitetään toimielimen tehneen rikoksen. Uhkailua virkarikoksella, uhkailua kiusaamisella. Nimettömiä kirjeitä ja kortteja.”

- luottamushenkilö, mies

”Sanallista uhkailua puhelimesta, kokouksessa ym., ilmiantoja poliisille,”

- viranhaltija, mies

Vastauslomakkeista nousi esiin myös muita erilaisia uhkailun ja väkivallan keinoja ja tilanteita, joista monet vaikuttavat varsin uskomattomilta. Ohessa esimerkkejä erinäisistä häirinnän, uhkailun ja väkivallan keinoista, joita on käytetty kuntapäätäjiä kohtaan.

Muuta häirintää

”Läähätyspuheluita tyttärien tai jonkun muun kotiin tultua. Puhuin asiasta tutuille ja sanoin laittaneeni poliisien avulla puhelimeeni soittojen jäljittäjän. Puhelut loppuivat.”

- luottamushenkilö, nainen

”Aggressiivinen asiakastilanne: huutamista, koira mukana. Jatkuva puhelinterrori 4-5 vuotta, henkistä väkivaltaa, kotirauhan rikkominen. Asia menossa käräjille.”

*”Vastajaan jätetty viesti; tulette vielä kärsimään, kun olette tehneet niin...
Tekstiviesti: Jos ette tee näin, ei tule ääniä.”* - viranhaltija, nainen

”Soiton välityksellä sain pommiuhkauksen” - luottamushenkilö, mies

”Huutaminen, panettelu, valehtelu, syylliseksi lavastaminen, väkivallalla uhkaaminen.” - luottamushenkilö, mies

”Kovaa huutoa ja voimasanoja.” - luottamushenkilö, mies

”Nimetön soittaja uhkasi tulla kotiini, koska olimme kaavoittaneet vuokratervitalon hänen asuinalueelleen.” - luottamushenkilö, nainen

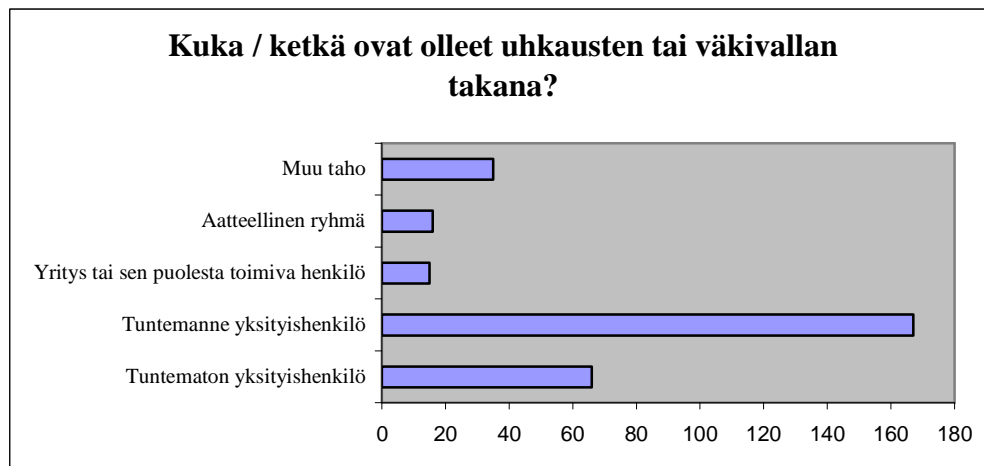
”Puhelimessa kiroilua ja uhittelua, viinanhöyryissä uhattu työntää suolet kurkkuun. Kielletty puuttumasta asioiden kulkuun.”
- viranhaltija, mies

6.4. Kuntapäätäjien kokeman uhkailun tai väkivallan tekijät

Kyselyssä pyrittiin kartoittamaan myös sitä ketkä uhkailun tai väkivallan takana yleisimmin ovat ja miksi uhkailua tapahtuu. Kysyttäessä vastaajilta sitä, onko heillä käsitystä kuka tai ketkä uhkailun takana ovat, suurin osa vastaajista eli 212 kpl ilmoitti tietävänsä. Vain 32:lle oli jäänyt kokonaan tuntemattomaksi uhkailun tai väkivallan tekijä.

Tutkimuksen mukaan kuntapäätäjä tuntee yleensä uhkaajansa. Suurin kuntapäätäjien uhkailijaryhmä on selkeästi yksityishenkilö, jonka uhkailun tai väkivallan tekijä tuntee. Uhkailua tai väkivaltaa joskus kokeneista yhteensä 167 vastaajaa (55,8%) ilmoitti uhkailun tai väkivallan tekijäksi tuntemansa yksityishenkilön. Tuntematon yksityishenkilö oli uhkailun tai väkivallan takana 66 vastaajan (22,0%) mukaan. Jonkin verran uhkailijoita löytyi myös yritys-elämän puolelta, 15 (5,0%) vastaajan mukaan

uhkausten taustalla olivat yritys tai sen puolesta toimiva henkilöt. Aatteellisen ryhmän tekijäksi ilmoitti 16 vastaajaa (5,3%). Muiden ryhmään uhkailun tai väkivallan tekijöiksi ilmoitettiin pääasiassa yksittäisiä luottamushenkilöitä, muutama viranhaltija, asiakkaita, ammattiyhdistysten edustajia sekä koulujen lakkauttamista vastustavia ryhmiä tai yksittäisiä henkilöitä. Seuraavassa kuvio uhkailun ja väkivallan yleisimmistä toteuttajista.



Kuva 17. Kuntapäättäjien kokeman uhkailun tai väkivallan tekijät.

6.5. Kuntapäättäjien kokeman uhkailun ja väkivallan syyt

Kuntapäättäjien kohtaamasta uhkailusta ja väkivallasta suurin osa johtuu tutkimuksen mukaan heidän asemastaan. Suuri osa vastaajista eli 39,4% (153), jotka olivat uhkailua tai väkivaltatilanteita joutuneet kohtaamaan, kertoivat näiden johtuneen päätösten vastustamisesta. 7,5% (29) vastaajista taas kertoi tällaisten tilanteiden johtuneen henkilökohtaisesta vastustamisesta. Syyt uhkailun ja väkivallan taustalla olivat jääneet tuntemattomaksi 2,6%:lla (10) vastaajista ja muita syitä ilmoitti olevan taustalla 5,9% (20). Muina syinä mainittiin mm. uhkailijan mielenterveys- tai päihdeongelmat, kateus, asioiden jouduttaminen, temperamentti, väärinkäsitys, viranhaltijan alaisten toiminta ja yleensä politiikassa mukana olo. 44,6% (173) kyselyn palauttaneista ei vastannut tähän kysymykseen lainkaan.

Tätä tulosta voidaan pitää varsin odotettuna, koska kuntapäättäjinä he ovat julkisessa asemassa ja kuntalaiset tuntevat heidät kunnan luottamushenkilöinä ja viranhaltijoina.

Kuntapäättäjät toimivat kuntalaisten ’älaisina’ ja heidän tekemänsä päätökset ovat kuntalaisia varten. On ilmeistä, että juuri nämä päätökset, jotka koskettavat kansalaisten arkipäivää, herättävät monenlaisia tunteita ja syyttävä sormi on tällöin helppo osoittaa päätösten tekijöille. Harvoin näissä ristiriitatilanteissa kuntalainen muistaa, että on itse luottamushenkilönsä valinnut. Henkilökohtaisten ominaisuuksien takia onneksi vain harva kuntapäättäjä tuntee joutuneensa uhkailun tai väkivallan kohteeksi.



Kuva 18. Kuntapäättäjien kokeman uhkailun tai väkivallan syyt.

Kyselyssä pyydettiin vastaajia kertomaan myös omin sanoin käsityksensä uhkailun tai väkivallan syistä. Erittelen seuraavassa tässä kysymyksessä esiin tulleita asioita, joita vastaajat ilmoittivat olevan uhkailu- ja väkivaltatilanteiden taustalla ja millaiset asiat synnyttävät kuohuntaa uhkailijoissa. Lainaukset ovat kaikki eri vastauslomakkeista poimittuja otoksia.

Uhkailun ja väkivallan syistä **kouluasiat** ja erityisesti koulujen lakkauttamiseen liittyvät kysymykset nousivat selkeästi kyselyssä esiin. Kymmenissä vastauslomakkeissa mainittiin uhkailuun tai väkivaltatilanteisiin johtaneiden tilanteiden taustalla olleen

kouluasiat. Tämä oli sinänsä odotettua, koska viime vuosina koulujen yhdistämiset ja kyläkoulujen lakkauttamiset ovat olleet vakioaiheita paikallislehtien yleisöpalstoilla. Ihmisillä liittyy kouluihin varsin henkilökohtaisia ja arkielämän kokemuksia, joten on selvää, että niihin liittyvät ongelmat aiheuttavat myös tunteenpurkauksia. Ohessa suoria lainauksia vastaajilta.

Kouluasiat

”Koulu (lukio), joskus ollut luonnevikaisia tai huumehuuruisia oppilaita. Joskus vanhemmat purkavat aggressioita puhelimessa.”

- luottamushenkilö, mies

”Kyläkoulun lopettaminen. Ei varsinaista uhkailua, vaan ihmiset purkivat tunteitaan melko aggressiivisesti.”

- luottamushenkilö, mies

”Koulukeskustelu on aiheuttanut valtavat tunteenpurkaukset.”

- luottamushenkilö

”Vaikeat päätökset esim. koulun lakkauttaminen aiheuttaa ylireagointia. Sanan säilä lentää silloin hallitsemattomasti. Järkipuheilla ei ole merkitystä, kun tunteet ovat valloillaan.”

- viranhaltija, nainen

”Kouluverkkoratkaisu ei miellyttänyt. Luottamushenkilö ilmoitti, että tulee pitämään huolen siitä, että minut erotetaan virasta.”

- viranhaltija

”Koulun lakkauttamiset”

- luottamushenkilö, nainen

”Kansalaiset eivät hyväksy koulujen lakkauttamisia.”

- luottamushenkilö

”Uhkailijat/riehujat vastustivat pikkukoulujen yhdistymistä.”

”Koulumatkajärjestelyt.”

- viranhaltija, nainen

”Toimielimen tekemä päätös, joka ei miellytä ko. henkilöä, saa kasvot viranhaltijalta. Rakenteelliset muutokset/supistukset (esim. koulujen lopettaminen) on tunneasia kuntalaisille.”

- viranhaltija

”Rehtori/kaupunginvaltuutettu yritti estää koulunsa lakkauttamisen.”

- viranhaltija, mies

”Eri näkemys kouluverkosta.”

- luottamushenkilö, mies

Toinen vahvasti esille noussut syy uhkailun ja väkivallan takana näytti olevan **sosiaalipoliittiset ongelmat**. Erityisesti lastensuojeluun, toimeentuloon ja asumiseen liittyvät asiat tuntuivat nostattaneen kansalaisten tunteita kuntapäättäjiä kohtaan. Myös tämä on mielestäni varsin odotettu tulos, sillä sosiaalipolitiikan kentällä liikutaan hyvin lähellä ihmistä ja tämän henkilökohtaista elämää. Esimerkiksi lastensuojelupäätökset ovat yleensä hyvin vaikeita niin kuntapäättäjille kuin asiakkaille itselleen. Ohessa vielä suoria lainauksia sosiaalipoliittisten ongelmien kirjosta, jotka ovat johtaneet kunnissa kärjistyneisiin tilanteisiin kuntapäättäjiä kohtaan.

Sosiaalipoliittiset ongelmat

”Lastensuojelupäätösten vastustaminen, toimistolla pinnan palaminen, kun ei tullut rahaa.”

- viranhaltija, nainen

”Vanhusten palveluihin haluttu lisää rahaa.”

- luottamushenkilö, nainen

”Viimeisimmät räyhäämiset liittyvät asunnosta häätöön sekä pakkohuutokauppaan. Kunnanvaltuuston puheenjohtajana en ole ainoa, jolle näistä asioista on soiteltu. En ole itse ollut edes päättämästä em. asioista.”

- luottamushenkilö, mies

”Perheeseen liittyvät tahdonvastaiset toimenpiteet, yleensä lasten huostaanottoasioissa.”

- viranhaltija, mies

”Vankilasta vapautuvien narkomaanien ja alkoholistien asuttaminen.”

- viranhaltija, mies

”Esim. kun sosiaalitoimessa asiakas ei saa tahtoaan läpi, hän voi käyttäytyä aggressiivisesti. Kunnassani on ollut tämänkaltaisia tapauksia viranhaltijoiden kohdalla.”

- luottamushenkilö, mies

”Tyytymätön sosiaalitoimiston toimeentulotukipäätöksiin. Vastustaa lastensa tilanteen selvittämistä tai lastensuojelutoimenpiteitä.”

- viranhaltija, nainen

”Lastensuojelussa lasten vastentahtoisissa huostaanottotilanteissa vanhempien/vanhemman vastustus. Kielteiset toimeentulotukipäätökset. Avioerotilanteisiin liittyvät huoltajuusneuvottelut vanhempien kanssa saattavat olla melko tunnepitoisia, kun molemmat haluavat lapset itselleen.”

- viranhaltija, nainen

”Epämiellyttävät asiakaspäätökset, esim. huostaanotto- tai toimeentulotukipäätös.”

- viranhaltija, nainen

Eräs selkeä syy uhkailun ja väkivallan takana näytti vastauksista päätellen olevan myös uhkailijoiden **mielenterveydelliset ongelmat**. On selvää, että mieleltään sairas ihminen tarttuu helpommin uhkailun tai väkivallan keinoihin saadakseen haluamiaan päätöksiä aikaan kuin terve ihminen. Mielen järkkyessä ei ihminen kykene välttämättä rakentavaan keskusteluun ja aloitteen tekoon, vaan paha olo ja vaikuttamisenhalu purkautuvat usein radikaalilla tavalla. Ohessa lainauksia vastauslomakkeista, joissa uhkailun tai väkivallan takana kerrottiin olevan mielenterveydelliset ongelmat.

Mielenterveydelliset ongelmat

”Tyytymättömyys päätöksiin, mielenterveydelliset syyt.”

- luottamushenkilö, mies

”Pöljyys.”

- luottamushenkilö, mies

”Vastapuolen mielenhäiriö, järjetön lain vastustus.”

- luottamushenkilö, mies

”Ko. henkilöt ovat melkein mielisairaita, järkeviä syitä ei löydy muuta kuin, että he kääntyvät valtaa pitäviä päin.”

- viranhaltija, nainen

”Mielestäni monet ovat henkisesti sairaita.”

- viranhaltija, mies

”Mielenterveysongelmat, kunnan viranhaltija on hyvä, turvallinen kohde.”

- viranhaltija, mies

”Psyykkisesti sairas henkilö.”

- viranhaltija, nainen

”Joka kunnassa on tietty määrä tasapainottomia ihmisiä, jotka ottavat tehtäväkseen tämän tyyppisen tavan vaikuttaa asioihin.”

- luottamushenkilö, mies

Vastauslomakkeista nousi esiin myös **päihteet** uhkailun tai väkivallan syynä. Tämä on sinänsä myös varsin odotettu tulos, sillä kokemus kertoo, että päihteiden väärinkäyttäjät syyllistyvät usein muita enemmän rikoksiin, joten tätä kautta varmasti myös uhkailuun tai väkivaltaan. Nykypäivänä päihteidenkäytön ja erityisesti huumausaineiden käytön lisääntyessä myös ongelmatapaukset kuntalaisten joukossa lisääntyvät. Tämä heijastuu väistämättä myös kuntapäätäjien toimintaan ja kokemaan vuorovaikutukseen. Ohessa lainauksia eri vastaajilta, joiden mukaan uhkailun syynä on ollut uhkailijan päihdeongelmat.

Päihteet

”Asiakas tyytymätön päätöksiin, palveluihin. Usein liittyy päihteiden väärinkäyttöön.”

”Humalainen ei ole tyytyväinen, jos ei saa rahaa sosiaalitoimistosta.”

- viranhaltija, mies

”Päätös ei miellytä. Uhkailija alkoholin vaikutuksen alaisena. Harhakuvitelmat. Väärinkäsitykset.”

- luottamushenkilö, nainen

”Holtiton päihteiden väärinkäyttö.”

- viranhaltija, mies

”Yleensä tutut vanhat juopot tai ns. kulkijat.”

- luottamushenkilö, mies

Yleinen **turhautuminen, ahdistus ja ihmisten henkilökohtaiset ongelmat** nousivat myös esiin kuntapäätäjien kokeman uhkailun ja väkivallan syinä. Kaupungistuminen, tuloerot, köyhyyden lisääntyminen, työttömyys ja yleinen levottomuus ovat osaltaan tuoneet yhteiskuntaamme ahdistusta, joka näkyy ihmisten käyttäytymisessä. Tätä kautta se näkyy myös ihmisten käyttäytymisessä kuntapäätäjiä kohtaan. Ohessa vielä lainauksia vastauslomakkeista, joiden mukaan suurin syy uhkailuun tai väkivaltaan on ihmisten ahdistuneisuus ja henkilökohtaiset ongelmat.

Oman elämän ongelmat ja turhautuminen

”Ihmiset purkavat omaan pahaan oloaan. Päätökset eivät miellytä, koska ovat oman intressin kanssa ristiriidassa.”

- luottamushenkilö, mies

”Oman elämäntilanteen kireyden aiheuttama purkaus, joka kohdistui allekirjoittaneeseen henkilöön epämiellyttävän kunnallisen päätöksen vuoksi.”

- luottamushenkilö, mies

"Uhkailijan kapea-alainen näkemys asioista / aggressiivinen persoona / herraviha."

- viranhaltija, nainen

"Harmistuminen."

- luottamushenkilö, nainen

"Henkilökohtaisten syiden aiheuttama turhautuminen, tyytymättömyys omaan elämäntilanteeseensa."

- viranhaltija, nainen

"Asiakas on tyytymätön päätökseen, mutta samalla purkautuu epätoivoinen tilanne muutoinkin. Päähteillä ja mielenterveyden ongelmilla on myös vaikutusta."

- luottamushenkilö

"Ahdistuksen ja kielteisten tunteiden projisoiminen viranomaiseen, joka nähdään ongelmien syynä. Vaatimusten epäsymmetria: asiakas sallii itselleen epäasiallisen käyttäytymisen, jota viranomaiselle ei voi sallia."

- viranhaltija, mies

"Suurimpana syynä on se, ettei asianomainen koe itse tehneensä mitään väärää tai, että on kyse hänen mielestään niuhottamisesta. Ei hyväksy tehtyä demokraattista päätöstä."

- viranhaltija, mies

"Henkilösuhteiden lukkiutuminen saattaa äärimmillään johtaa uhkailuun tai väkivaltaan."

- viranhaltija, mies

"Ihmisen huono olo ja voimattomuuden tunne. Henkilön epätasapainoisuus."

- luottamushenkilö, nainen

"Yleensä syynä on ihmisen erittäin ahdistava ja vaikea tilanne, joka purkautuu uhkailuna ja huutamisena ja kohdistuu asiaa hoitavaan tai siitä vastuussa olevaan henkilöön."

- viranhaltija, mies

"Itsekkyyys."

- luottamushenkilö, mies

”Todellista syytä en ymmärrä. Ongelma lienee henkilön omassa historiassa.”

- viranhaltija, mies

Muina mahdollisina uhkailun tai väkivallan syinä nousi esiin laaja kirjo erinäisiä asioita. Niistä ehkä mielenkiintoisimpina pidän kuntapäättäjän omaa profiilia ja ominaisuuksia uhkailuun kärjistäjänä sekä kateutta päättäjän toimea kohtaan mm. tilanteessa, jossa uhkailija itse on pyrkinyt samaan toimeen. Henkilökohtaisesti eniten jäi mietityttämään muutamissa vastauslomakkeista noussut ajatus, että uhkailu ja väkivaltaa kuuluu kuntapäättäjän työnkuvaan. Kuinka modernissa demokratiassa ja hyvinvointiyhteiskunnassa kenenkään työnkuvaan saa sisältyä jatkuvaa uhkailua ja väkivaltaa henkisellä tai fyysisellä tasolla? Miksi jatkuvaa uhkaan on totuttu niin helposti? Seuraavassa vielä lainauksia vastaajilta muista syistä uhkailun tai väkivallan takana.

Muut syyt

”Itse olen analysoinut taustalle monia syitä esim. oma etu, oma hyöty, politiikka, mielenterveys, nuorten haluttomuus jos on sekaantunut päihteiden väärinkäyttöön”

- viranhaltija, nainen

”Pienessä kunnassa asiat henkilöityy. Olen nykyisin isomman kunnan palveluksessa, mutta hoidan myös oman kunnan asioita. Välimatka muuttaa asiat asioiksi. Ei ole enää sellaista hyvä-veli-suhdetta.”

- luottamushenkilö, nainen

”Olen turhan suorasanainen, enkä suostu pelaamaan asioilla.”

- luottamushenkilö, mies

”Toinen uhkailija oli kilpailija virkaa hakiessani.”

- viranhaltija, mies

”Halusivat itselleen määrättyä luottamuspaikkaa.”

- luottamushenkilö, mies

”Olen päätöksentekijänä vahva persoona.”

- luottamushenkilö, mies

”Kyläpoliitikkojen näyttämishalu, kun kyseessä on oman kylän asiat.”

- viranhaltija, mies

”Ympäristöasiat ovat vaikeimpia.”

- luottamushenkilö, mies

”Kuuluu työnkuvaan.”

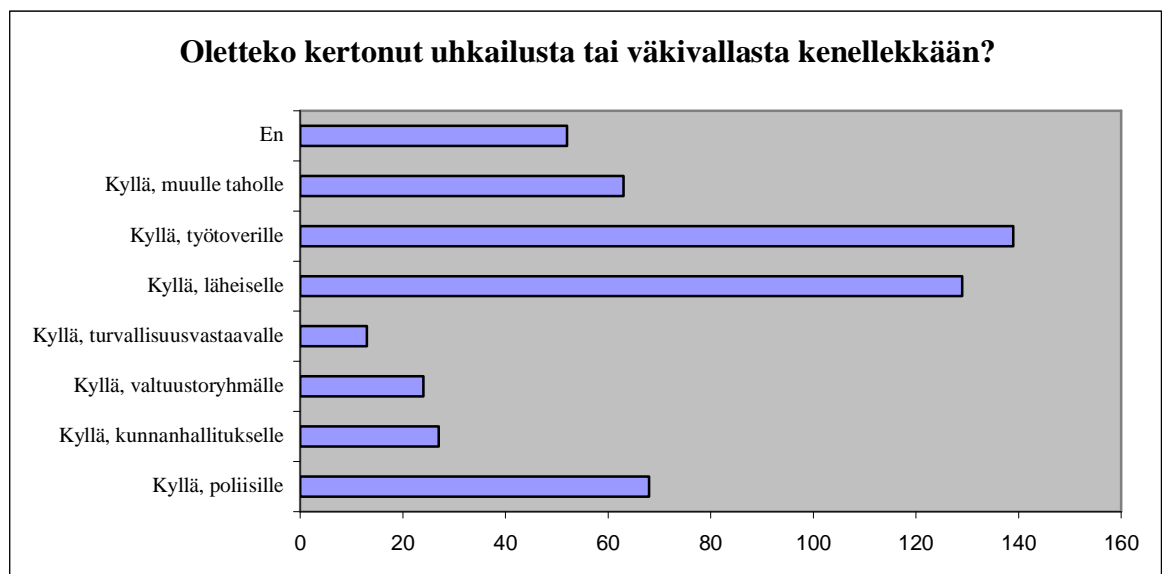
- viranhaltija, mies

6.6. Uhkailuun tai väkivaltaan reagointi

Kuntapäättäjiltä tiedusteltiin kyselyssä myös sitä miten he ovat uhkailun tai väkivallan kokeneet ja miten siihen on reagoitu. Kun vastaajilta tiedusteltiin sitä, onko oma tai läheistensä turvallisuus aiheuttanut huolta uhkailun takia, peräti 71 (22,6%) vastaajaa ilmoitti olleensa joskus huolissaan turvallisuudesta. 242 (77,3%) vastaajalle uhkailu tai väkivalta ei ollut aiheuttanut itselle tai läheiselle varsinaista huolta. Kyselyyn vastanneista kuntapäättäjistä 36 oli myös harkinnut jättää tehtävänsä uhkailun tai väkivallan takia. Tämä luku on yllättävän korkea ja kertoo siitä, että toimen takia kohdattua uhkailua tai väkivaltaa pidetään ahdistavana ja raskaana asiana, jonka takia ollaan jopa valmiita luopumaan itselle tärkeästä asiasta, luottamustoimesta tai työpaikasta.

Kyselyssä pyrittiin myös kartoittamaan sitä, onko uhkailusta tai väkivallasta kerrottu mille tahoille, ovatko ne johtaneet rikosilmoitukseen ja millaista apua kuntapäättäjät ovat näissä tilanteissa saaneet. Tutkimuksen mukaan suurin osa päättäjistä oli kertonut uhkailu- tai väkivaltatilanteista useimmiten läheisilleen tai työtovereille. 129 vastaajaa ilmoitti kertoneensa läheiselle ja 139 vastaajaa ilmoitti jakaneensa asian työtoverinsa kanssa. Poliisille oli kertonut asiasta 68 vastaajaa. Myös valtuustoryhmälle ja kunnanhallitukselle oli jonkin verran näistä tilanteista kerrottu. Muita tahoja, joille vastaajat olivat uhkailusta kertoneet, olivat mm. esimies, tuttavat, luottamusmiehet, lääkäri, naapurit, lakimies, osaston muut virkamiehet, uhkailija itse, kaverit, kunnanjohtaja, lautakunta, julkisessa tilaisuudessa kuuntelijat, johtoryhmä, terveydenhuollon viranomainen, kunnanhallituksen puheenjohtaja, henkilöstökouluttaja ja työsuojelupiirin johtaja.

Näistä vastauksista voisi päätellä, että uhkailusta tai väkivallasta halutaan kertoa eri tahoille ja etenkin läheisimmille eli omalle perheelle, ystäville ja työtovereille. Tämä onkin aivan luonnollinen reaktio missä tahansa tilanteessa ja varmasti riippuu henkilöstä, kuinka paljon asiasta haluaa kertoa laajemmin. Todennäköisesti poliisille, turvallisuusvastaavalle, lakimiehelle, työsuojelupiirille yms. tahoille asiasta kerrotaan vasta kun uhkailu tai väkivalta on erityisen vakavaa ja huolta aiheuttavaa. Myös eri ihmiset reagoivat varmasti näihin tilanteisiin eri lailla ja joku ilmoittaa poliisille heti, kun toinen vasta sitten, kun esim. omaisuuteen tai itseen on jo kohdistunut vahinkoa. Tämä kävi ilmi myös useista vastauksista. Kun toiset kokivat tilanteet ahdistavina ja huolta aiheuttavina, niin toiset totesivat tyynesti uhkailun ja väkivallan kuuluvan kuntapäätäjän työnkuvaan. Ohessa vielä kaavio siitä, mille tahoille uhkailusta tai väkivallasta useimmiten kerrotaan.



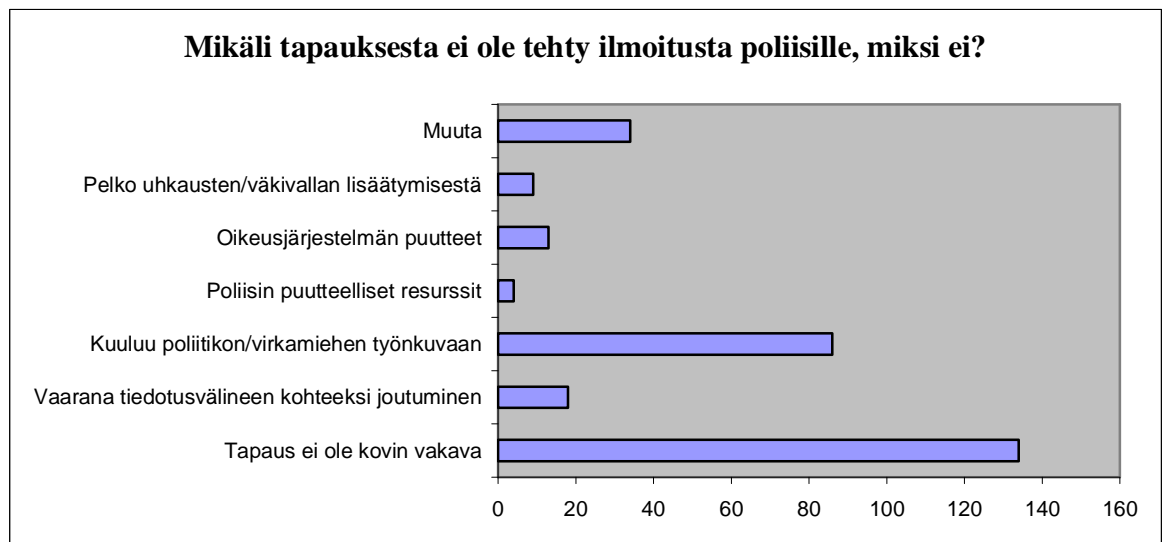
Kuva 19. Tahot joille uhkailusta tai väkivallasta kuntapäätäjät useimmiten kertovat.

Tutkimuksesta kävi siis ilmi, että uhkailua kokeneista vastaajista 68 oli kertonut uhkailu- tai väkivaltatilanteesta poliisille, mutta 50 heistä oli tehnyt asiasta varsinaisen rikosilmoituksen. Syytteeseen oli näistä ilmoituksista johtanut kyselyn mukaan kuitenkin vain 14. Esitutkinta tapauksista oli meneillään 7 vastaajan mukaan.

Eli vaikka tutkimuksen mukaan kuntapäätäjät joutuvat kohtaamaan varsin paljon uhkailua ja väkivaltaa, niistä rikosilmoitukseen johtavia tapauksia on hyvin vähän.

Tämän voisi ajatella johtuvan siitä, että tämänkaltaiset tilanteet ovat muodostuneet päättäjille niin tavallisiksi, että niiden uhkaavuuden taso ei olekaan niin korkea. Tosin siinä vaiheessa, kun asiasta otetaan yhteys poliisiin, turvallisuusvastaavaan tai lakimieheen, on kyseessä yleensä silloin vakavasti otettava uhkaus, siis jotain muuta kuin "pöljän kadunmiehen" tunteenpurkaus.

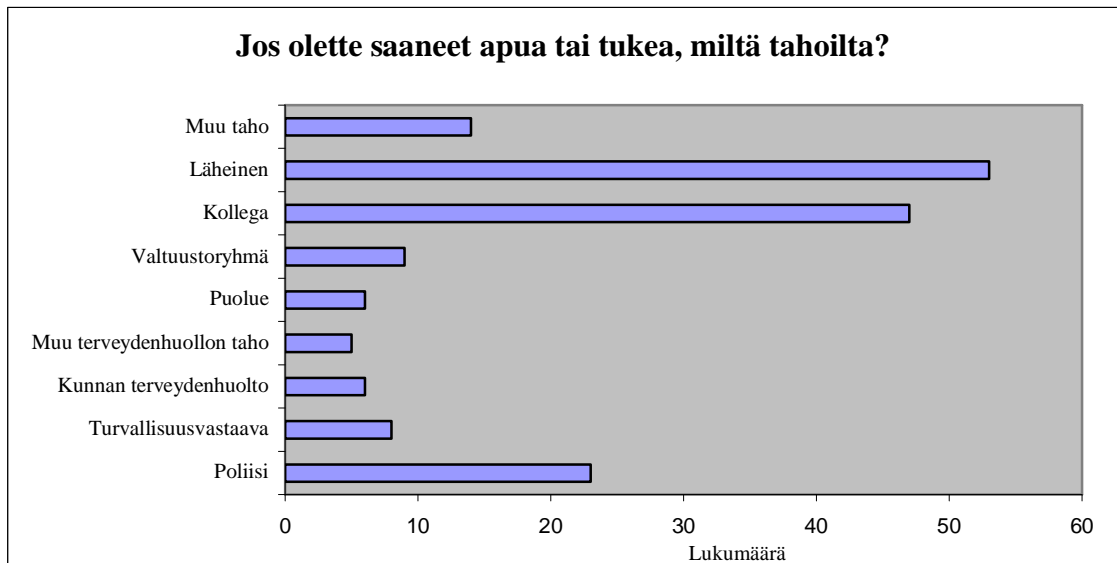
Seuraavaksi vastaajilta tiedusteltiin sitä, mikäli tapauksesta ei ole tehty ilmoitusta poliisille, miksi ei. Suurin osa kuntapäättäjistä 44,9%, joita oli uhkailtu oli sitä mieltä, ettei heihin kohdistunut uhkailu- tai väkivaltilanne ole ollut niin vakava, että se olisi vaatinut poliisille tehtävää ilmoitusta. 28,8% vastaajista oli lisäksi sitä mieltä, että poliitikon ja virkamiehen tehtävät altistavat tämän tyyppisiin tilanteisiin, joten ne kuuluvat ikään kuin työnkuvaan. Muina syinä ilmoittamatta jättämiseen vastaajat mainitsivat mm. sen, että uhkaus ei toistunut, ei jaksanut alkaa "apella, nimismies neuvoi jättämään rikosilmoituksen tekemättä, koska tapaukset olivat vain uhkailua tai että ei ollut näyttöä riittävästi. Erään vastaajan mukaan virkamiehen oikeusturva on varsin heikko, kun "kiusaus" puetaan politiikan kaapuun. Yllättävän moni vastaaja siis suhtautuu uhkailuun tai väkivaltaan asenteella, etteivät tapaukset ole olleet riittävän vakavia edetäkseen rikosilmoitukseen asti. Herääkin kysymys, mihin asti uhkailija saa mennä, että kuntapäättäjä katsoo, ettei tällainen saa enää kuulua hänen työnkuvaansa ja tekee asiasta ilmoituksen poliisille. Tietysti myös eri ihmiset suhtautuvat vakavuuteen eri lailla ja pitävät siten tapauksia vakavuudeltaan varsin eriasteisina. Ohessa vielä kaavio syistä, miksi yleisimmin kuntapäättäjät jättävät ilmoituksen poliisille tekemättä uhkailu- tai väkivaltilanteista.



Kuva 20. Yleisimmät syyt, miksi uhkailusta tai väkivallasta ei tehdä ilmoitusta poliisille.

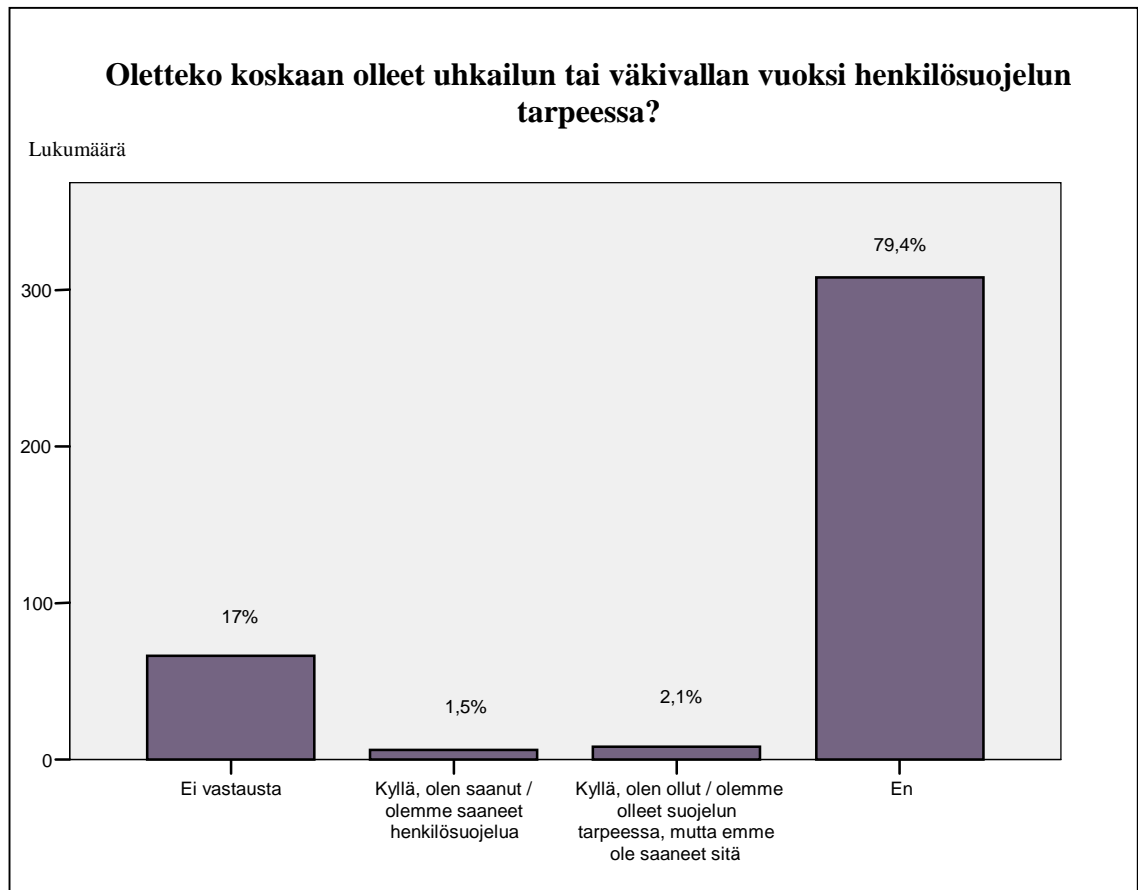
Kyselyssä tiedusteltiin vastaajilta myös sitä, ovatko he saaneet apua tai tukea uhkausten tai väkivaltatilanteiden jälkeen ja jos ovat, miltä tahoilta ja ovatko he olleet tyytyväisiä saamaansa tukeen. Suurin osa vastaajista (60,0%) kertoi, ettei avun tai tuen tarvetta ole ollut. 17,5% vastaajista kertoi saaneensa apua tai tukea ja 22,3% ettei ole saanut tukea näiden tilanteiden jälkeen.

Tahot joilta yleisimmin oli uhkailu ja väkivaltatilanteiden jälkeen saatu tukea oli useimmiten läheinen tai kollega. Eniten oli turvauduttu kollegan apuun. Tämä on hyvin odotettu tulos, sillä millä tahansa työpaikalla keskustellaan varmasti työtovereiden kesken työhön liittyvistä uhkailutilanteista. Seuraavasta kaaviosta näkyy tahot, joilta useimmiten saadaan apua uhkailu- tai väkivaltatilanteissa.



Kuva 21. Tahot, joilta eniten saadaan apua tai tukea uhkailu- tai väkivaltatilanteissa.

Kuntapäättäjiltä tiedusteltiin kyselyssä myös, sitä, onko uhkailu tai väkivalta ollut niin vakavaa, että he olisivat joskus olleet henkilösuojelun tarpeessa ja sitä, ovatko he saaneet sitä halutessaan. Kävi ilmi, että varsinainen henkilösuojaus oli tarpeen vain harvoin. Vain 1,5% (6) vastaajista kertoi saaneensa henkilösuojausta ja 2,1% (8) kertoi olleensa suojelemaan tarpeessa, muttei ollut saanut sitä. 79,4% (308) vastaajista täten kertoi, ettei ole kokenut tarvitsevänsä eikä ole koskaan saanut uhkailusta tai väkivallasta johtuen henkilösuojausta. 17% (66) kyselyyn vastanneista ei vastannut tähän kysymykseen lainkaan.



Kuva 22. Henkilösuojelun yleisyys uhkailu- ja väkivaltatilanteissa.

Tätä voidaan pitää odotettuna tuloksena, koska Suomessa varsinainen henkilösuojelu on varmasti muutenkin suhteellisen harvinaista. Vaikkakin joistakin vastauksista nousi esiin myös hätähuuto suojelun tarpeellisuudesta joissakin tilanteissa:

”Kysymyksessä on henkilö, jolla raskas ja pitkä rikosrekisteri. Poliisiviranomaiset pitivät parhaana ratkaisuna, jos asian hoitamisessa voitaisiin antaa myöten oman turvallisuuden takia. Poliisi ei pysty suojelemaan!”

- viranhaltija, mies

7. Johtopäätökset

Kuntapäättäjien kokemaa uhkailua ja väkivaltaa kartoittavan tutkimukseni tuloksista selvisi, että yllättävän moni Suomen johtavista luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista on joutunut uhkailun tai väkivallan kohteeksi työnsä tai asemansa takia. Kävi ilmi, että uhkailu ja väkivaltatilanteet ovat maamme kunnallishallinnossa ja kuntapäättäjien elämässä arkipäivää. Koska suoraan kuntapäättäjiin kohdistuvasta uhkailusta ei aiempia tutkimuksia ole tehty, lähtötilanteessa minulla ei ollut varsinaisia ennakkokäsityksiä siitä, millainen tilanne kuntakentällä on asian suhteen. Puheen tasolla ja ”Kaupunkilegendojen” kautta tosin osasin odottaa, että jonkin verran uhkailua varmasti kunnissa tapahtuu. Vaikka olenkin kunnallispolitiikan opintojeni myötä oppinut, että kuntapäättäjän toimi niin luottamushenkilöpuolella kuin viranhaltijapuolella on vaativa ja siihen kohdistuu usein valtavasti odotuksia ja vaatimuksia, en olisi osannut kuvitella kuinka yleistä ja aggressiivista päättäjiin kohdistuva uhkailu ja suoranainen väkivalta voikaan olla.

Työväkivalta ja uhkailutilanteet ovat viime vuosien aikana jatkuvasti lisääntyneet. Tämä tosiseikka ilmenee tutkimuksista, joita aiheesta on tehty useita. Suuntauksen syitä on vaikea varmasti yksilöidä, mutta taustatekijöiksi on yleensä määritelty monet yhteiskunnalliset muutokset kuten lama, työttömyys, muuttoliike, syrjäytyminen ja yleinen levottomuus. Ihmisten yksinäisyys ja oman elämän ongelmat sekä sosiaalipoliittiset ongelmat lisäävät kansalaisten pahoinvointia ja nämä tilanteet kärjistyvät välillä radikaalistikin. Riskialoiksi uhkailun ja väkivallan kohtaamisessa on määritelty tiettyjä ammatteja kuten poliisit, sairaanhoitohenkilöstö, ravintolatyöntekijät yms. Tämän tutkimukseni perusteella tuntuu vahvasti siltä, että myös kunnalliset viranhaltijat ja luottamushenkilöt voidaan määritellä kuuluvaksi näiden riskialojen joukkoon, niin paljon he joutuvat uhkaa ja väkivaltaa kohtaamaan ja käsittelemään.

Asukkaiden turhautuminen ja omat ongelmat sekä yleinen tyytymättömyys päätöksiin ovat varmasti suurimpia syitä aggressiivisten tunteenpurkausten aiheuttajiksi kuntapäättäjiä kohtaan. Kun kunnan taholta tehdään omaa elinympäristöä koskettava päätös, johon ei olla tyytyväisiä, otetaan syntipukiksi helposti se kuntapäättäjä, jonka uskotaan oleva päätöksen takana. Tässä tilanteessa unohdetaan helposti, että päättäjät ovat kuitenkin lain nojalla veloitettuja tekemään oikeudenmukainen ja

tarkoituksenmukainen päätös, vaikkei se aina itselle mieluinen olisikaan. Kaikkia ei voi koskaan miellyttää tekemillään päätöksillä ja siksi on selvää, että ne aiheuttavat negatiivisia tunteita joiltakin tahoilta. Kuinka rankasti nämä negatiiviset tunteet välillä purkautuvat ja kuinka ankaria keinona uhkailijat ja väkivallan tekijät ovat valmiita käyttämään, se oli todellinen yllätys, joka tutkimuksesta ilmeni.

Tutkimuksen mukaan miltei puolet Suomen ylimmistä luottamushenkilöistä ja viranhaltijoista on kokenut toimensa vuoksi joskus uhkailua tai väkivaltaa. Tutkimukseen vastanneista melkein 40% oli kokenut uhkailua tai väkivaltaa itse ja noin 3%:lla vastaajista oli uhkailun tai väkivallan kohteena ollut kuntapäättäjän toimen takia läheinen. Yli 5% lisäksi ilmoitti, että uhkailun tai väkivallan kohteeksi oli joutunut sekä itse että läheinen. Nämä luvut tuntuvat varsin korkeilta, kun ajattelee käytännössä, että miltei joka toinen kuntapäättäjä on kohdannut läheltä uhkaa tai väkivaltaa.

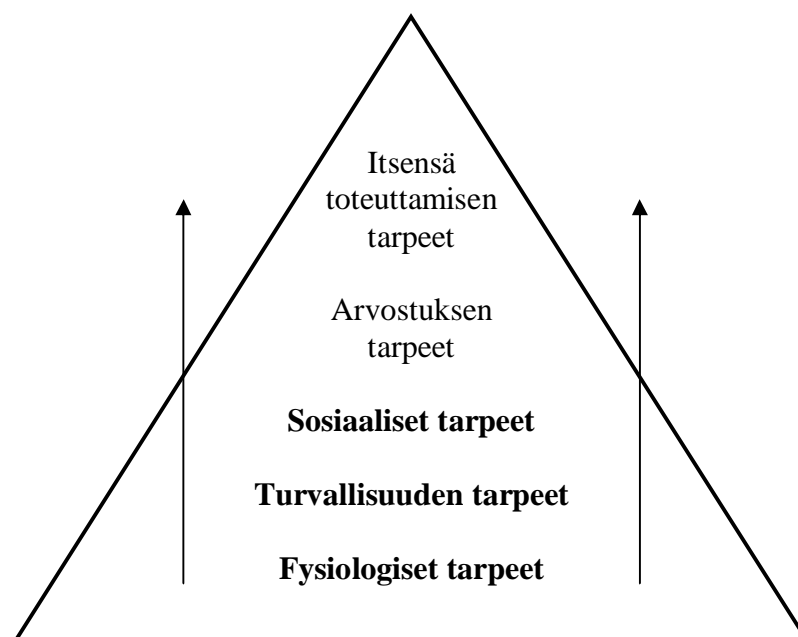
Tutkimuksen mukaan kuitenkin näistä uhkaa tai väkivaltaa kohdanneista päättäjistä kuitenkin suurin osa kohtaa sitä lähinnä harvoin tai silloin tällöin. Vain noin 5% päättäjistä joutuu kokemaan uhkaa tai väkivaltaa kerran kuussa tai useammin. Eli vaikka uhkailu tai väkivalta on hyvin tavallista, ei se kuitenkaan suurimmalle osalle ylimmistä luottamushenkilöistä tai viranhaltijoista ole onneksi päivittäistä. Kuitenkin mielestäni tutkimuksessa esiin nousseet uhkailu- ja väkivaltatilanteet ovat vakavaa todellisuutta, tapahtuipa niitä sitten vain harvoin tai joka päivä. Väkiältä tai sen uhka ei saa olla hyväksyttävää edes silloin tällöin tapahtuvana.

Merkittävä uhkailuun tai väkivaltaan liittyvä tekijä näyttäisi olevan kuntapäättäjän toimi. Viranhaltijat kohtaavat uhkaa huomattavasti enemmän kuin luottamushenkilöt. Yli 65%:lle viranhaltijoista nämä tilanteet ovat tulleet tutuksi, kun taas luottamushenkilöpuolella sama lukema on noin 31%. Viranhaltijoista eniten uhkailua tai väkivaltaa kokevat toimialajohtajat, joista yli 66% oli joutunut tämän kaltaisiin tilanteisiin. Toimialajohtajista sosiaali-/perusturvajohtajat kokevat uhkailua tai väkivaltaa selvästi eniten, sillä tutkimukseen vastanneista sosiaali-/perusturvajohtajista yli 90% oli joutunut kohtaamaan näitä tilanteita.

Tätä luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden tilanteen eroavaisuutta selittää varmasti, se, että viranhaltijat ja etenkin toimialajohtajat käsittelevät ihmisten päivittäisempiä

asioita ja tekevät niissä päätöksiä, kun taas luottamushenkilöiden päätettävissä ovat kunnan laajemmat ja sisällöltään suuremmat asiat. Toimialajohtajat toimivat arkipäiväisessä hallinnossa joutuvat päivittäin tekemään ihmisille läheisiä päätöksiä, jotka varmasti herkemmin myös nostattavat ihmisten tunteita pintaan.

Sosiaali-/perusturvajohtajiin kohdistuvaa uhkailua tai väkivaltaa selittää pitkälti se, että he toimivat ihmisille ehkä arimmalla alueella, sosiaaliturvan ja terveydenhoidon saralla. Kuten tunnettu teoria, Maslowin tarvehierarkia, osoittaa, ihmisen tarpeet muodostavat tietyn järjestyksen, jossa tulevat ensiksi perustarpeet, kuten fysiologiset, turvallisuuden sekä sosiaaliset tarpeet. Alempien tarpeiden tullessa tyydyttyksi, tarpeet siirtyvät seuraavalle tasolle. (Koulunetti 2006) Tästä voidaan päätellä, että jotta ihminen kykenee toimimaan normaalisti ja elämään tasapainoista elämää, hänen on saatava tyydyttyksi fysiikaalisten tarpeiden jälkeen turvallisuuden ja sosiaalisuuteen liittyvät tarpeet. Nämä tarpeet ovat ihmiselle siis välttämättömiä. Ja koska sosiaali-/perusturvajohtajat toimivat tällä tarpeiden sektorilla ja tekevät ihmisten perustarpeisiin liittyviä päätöksiä, on selvää, että ne myös koskettavat ihmisiä eniten ja aiheuttavat tunnekuohuntaa positiivisessa tai negatiivisessa mielessä. Nämä tunteet ovat herkemmin myöskin sellaisia, jotka kärjistyvät joissakin tilanteissa aggressiivisiksi ja saavat ihmisen toimimaan joskus järjenvastaisestikin uhkailun tai väkivallan tekoina. Ohessa vielä Maslowin tarvehierarkiaa selventävä kuvio.



Kuva 23. Maslowin tarvehierarkia. (Koulunetti 2006)

Toinen kuntapäättäjien kohtaamaan uhkailuun ja väkivaltaan liittyvä seikka on tutkimuksen mukaan kuntakoko. Tuloksista kävi ilmi, että suurimpien kuntien päättäjät joutuvat kohtaamaan uhkailua tai väkivaltaa muita enemmän. Yli 65% vastanneista suurien kaupunkien päättäjistä ilmoitti kohdanneensa uhkaa tai väkivaltatilanteita. Kuntakokoluokissa seuraavaksi tulivat keskikokoiset kunnat, joiden luottamushenkilöistä yli 55% oli saanut osakseen uhkailua tai väkivaltaa. Aivan pienimpien kuntien päättäjät olivat kohdanneet näitä tilanteita vähiten. Tämä tutkimuksen tulos oli itselleni ehkä yllättävimpiä, koska ennen tutkimuksen tekoa pohdin sitä, että pienten kuntien pienissä piireissä päättäjät ovat kansalaisille läheisempiä ja tunnetumpia ja siksi myös suorat ristiriitatilanteet olisivat tavallisempia. Tämä oletukseni siis kumoutui, koska näyttää siltä, ettei pienissä kunnissa synnykään niin paljon uhkailu- tai väkivaltatilanteita. Suurten kaupunkien päättäjien kokemuksia selittää varmasti osaltaan se, että näihin kaupunkeihin mahtuu laajempi kirjo ihmisiä, tilanteita ja päätöksiä, jotka kärjistävät negatiivisia tilanteita päättäjien ja asukkaiden välillä.

Uhkailun ja väkivallan laatu ja monipuolisuus yllätti myös. Tutkimuksen mukaan näyttää siltä, että kuntapäättäjät joutuvat kohtaamaan selvästi eniten kasvoista kasvoihin tapahtuvaa sanallista uhkailua, huutoa ja aggressiota. Lisäksi uhkailua ja henkistä väkivaltaa tapahtuu puhelimen, postin ja sähköpostin välityksellä. Jonkin verran vastaajat ilmoittivat myös kokeneensa ilkivaltaa, pahoinpitelyjä tai niiden yrityksiä. Järkyttävimpiä uhkailun ja väkivallan muotoja, joita luottamushenkilöt ja viranhaltijat ilmoittivat kohdanneensa, olivat tappouhkaukset, tuhopoltot, maineen mustamaalaamiset sekä aiheettomat rikosilmoitukset tai valitukset.

Vastaajien kuvaukset uhkailu- väkivaltatilanteista olivat varsin järkyttävää luettavaa varsinkin, kun yllättävän monissa vastauksissa tuli esiin niinkin radikaaleja keinoja kuten tappouhkaukset tai suoranainen fyysinen väkivalta ja käsiksi käyminen. Tämä oli itselleni odottamatonta, sillä ennakkokäsitykseni uhkailun laadusta rajoittui lähinnä sanallisiin selkkaustilanteisiin ja ilkivallan tekoihin. Uhkatilanteiden kärjistyminen tappouhkauksiin ja fyysiseen väkivaltaan on mielestäni vakavasti otettava ongelma, joka näyttää Suomen kuntasektorilla kytevän. Syyt, jotka johtavat tällaiseen radikaaliin toimintaan eivät ole helppoja selvitettäviä, koska uhkailu- ja väkivaltatilanteet ja niiden tekijät ovat aina erilaisia.

Vaikka monissa vastauksissa kävi ilmi, että uhkailu- ja väkivaltilanteet ovat usein varsin aggressiivisia ja vaarallisiakin, yllättävän harva kuntapäättäjä silti on tehnyt asiasta rikosilmoitusta poliisille. Vastanneista päättäjistä, jotka olivat kokeneet uhkailua tai väkivaltaa, vain 27% oli tehnyt tilanteesta rikosilmoituksen. Monista vastauksista kävi ilmi, että yleensä päättäjät eivät mieltäneet tilanteita niin vakaviksi, että olisivat kokeneet tarpeelliseksi ilmoittaa asiasta poliisille ja saada tekijää vastaaman teoistaan. Tämä on sinänsä hälyttävä piirre päättäjissä, sillä mielestäni kenenkään työhön tai toimeen ei pitäisi liittyä uhkailu, väkivalta, ilkivalta eikä tappouhkaukset. Nämä ovat kaikki merkittäviä ongelmia, jotka tulisi pyrkiä kitkemään yhtä päättävaisesti kunnallishallinnosta kuin muiltakin aloilta. Ei kuntapäättäjän tarvitse olla hiekkasäkki, jota voi heitellä ja kohdella ihmisarvoa loukkaavasti. Kuntapäättäjien tulisi saada suorittaa työtään tai luottamustoimeaan rauhassa, demokratian ja avoimen ilmapiirin vallitessa, joka sallii mielipiteet, mutta kieltää väkivallan.

Uhkailun ja väkivallan taustalla näyttää tutkimuksen mukaan useimmiten olevan yksityishenkilö, jonka kuntapäättäjä tuntee ennestään. Joskus näiden tilanteiden takana saattaa myös olla päättäjälle ennestään tuntematon yksityishenkilö, yrityksen edustaja tai aatteellinen ryhmä. Yleensä kuitenkin siis luottamushenkilöä tai viranhaltijaa uhkaa tuttu asukas, joka on tyytymätön päättäjän toimintaan. Tämä osaltaan saattaa myös selittää sitä, miksi uhkailusta tai väkivallasta tehdään rikosilmoituksia niiden esiintyvyyteen nähden vähän. Päättäjä tuntee uhkailijan taustoja, toimintaa ja ajatuksia ja saattaa ajatella helposti tämän takia, ettei tilanne ole kovin vakava. Ihmisen perusluonne on yleensä pelätä eniten tuntematonta asiaa tai tilannetta.

Tutkimuksen mukaan kuntapäättäjien kohtaaman uhkailun tai väkivallan syyt ovat varsin moninaiset. Useimmiten selkeänä syynä koetaan olleen tehtyjen päätösten vastustaminen. Vain harva kuntapäättäjä uskoi tilanteiden johtuneen heidän henkilökohtaisista ominaisuuksistaan. Tämä tulos oli mielestäni odotettu, koska ylimmät luottamushenkilöt ja viranhaltijat toimivat tehdäkseen päätöksiä ja hoitaakseen kuntalaisten asioita sitä kautta. Päätöksentekoprosessissa syntyy tilanteita, jotka eivät miellytä kaikkia kuntalaisia ja joillekin päätös on hyvästä, joillekin pahasta. Kuitenkin päättäjien työn tarkoitus on päätösten tekeminen ja heidät tunnetaan toimestaan, joten on selvää, että heitä myös arvostellaan tekemiensä päätösten vuoksi enemmän kuin henkilökohtaisten ominaisuuksiensa vuoksi.

Eniten kuntalaisten tunteita näyttäisivät kuumentavat kouluasiat sekä sosiaalipoliittiset asiat. Tämä on odotettu tulos, koska kyseiset asiat kuuluvat läheisesti ihmisten jokapäiväiseen elämään. Etenkin kouluverkkoratkaisut ovat viime vuosina nousseet varsinaiseksi henkien taisteluksi monissa kunnissa, kun kunnat ovat säästötoimien myötä joutuneet lakkauttamaan kyläkouluja. Suomessa on kautta aikain arvostettu kyläkoulutoimintaa ja oppilaille annettua aikaa ja siksi niiden lakkauttaminen on varmasti ollut kivuliasta monille asukkaille. Myös monet kylät ovat kehityksen myötä autioitumassa, kun lapsiperheet haluavat asua lähellä kouluja. Tämä kehitys on useimmissa kunnissa jo arkipäivää ja kylien ja kyläkoulujen puolesta taistelevat asukkaat ovat alkaneet käyttää tutkimuksen mukaan myös uhkailua ja väkivaltaakin aseenaan saadakseen päättäjät pyörtämään päätöksensä kouluverkkoratkaisuissa.

Myös sosiaalipoliittiset ongelmat kuten lasten huostaanottoasiat tai toimeentulotukipäätökset ovat yleisiä tekijöitä uhkailun tai väkivallan takana. Näihin asioihin liittyvät ihmiset ovat kuitenkin elämässään jo varmasti muutenkin ongelmallisessa tilanteessa, joten tasapainoton käytös ja tyytymättömyys kunnan sosiaalipuolen tekemiin päätöksiin synnyttävät helposti myös aggressiivista käyttäytymistä kuntapäättäjiä kohtaan. Tutkimuksesta kävi ilmi, että uhkailija tai väkivallan tekijä saattaa olla usein mielenterveydellisissä tai päihdeongelmissa tai muuten syrjäytynyt ja kärsii oman elämän ongelmista.

Kuntapäättäjiin kohdistuva uhkailu ja väkivalta näkyy päättäjissä niin, että yli 20% uhkaa kokeneista ilmoitti sen aiheuttaneen huolta omasta tai läheistensä turvallisuudesta. Myös uhkailun tai väkivallan kohteeksi joutuneista kuntapäättäjistä peräti 19% ilmoitti harkinneensa jättää työnsä tai luottamustoimensa uhkailun tai väkivallan takia. Nämä luvut ovat mielestäni vakavasti otettavat, koska Suomen kaltaisessa hyvinvointivaltiossa ei pitäisi ihmisten kokea toimensa tai työnsä vuoksi turvattomuutta ja ahdistusta niin, että se pitäisi uhkailun tai väkivallantekojen takia jättää.

Kuntapäättäjät kertovat uhkailusta tai väkivallasta useimmiten läheiselleen tai työtoverilleen. Tämä on varsin luonnollinen reaktio, koska yleensäkin ihminen jakaa ongelmat ja tunteensa ensiksi läheistensä kanssa. Myös työtoverien tai luottamushenkilökumppaneiden kanssa asiasta keskustelu ja ratkaisujen etsiminen

varmasti helpottaa tilannetta ja siksi se koetaan hyväksi kanavaksi uhkailun ja väkivallan käsittelemisessä. Myös apua ja tukea vastaajat olivat saaneet näihin tilanteisiin juuri läheisiltä ja työtovereilta. Joissakin tapauksissa kuntapäätäjät ilmoittivat saaneensa apua tai tukea asiaan poliisilta, nämä lähinnä niitä, jotka olivat tehneet asiasta myös varsinaisen rikosilmoituksen.

Verrattaessa tätä tutkimusta Ruotsissa toteutettuun tutkimukseen *Ett hot mot demokratin* (2004) voidaan nähdä pieniä eroavaisuuksia uhkailun yleisyydessä Suomen ja Ruotsin kuntahallinnossa. Kyseinen Ruotsin tutkimus selvitti pelkästään ylimpien luottamushenkilöiden uhkailua, joten tuloksia ei voida verrata Ruotsin ja Suomen välillä johtavien viranhaltijoiden tasolla. Ruotsin tutkimuksen mukaan esimerkiksi yli 20% maan kunnanhallitusten ja -valtuustojen puheenjohtajista ja yli 15% lautakuntien puheenjohtajista on kohdannut uhkailu- tai väkivaltilanteita. Oman tutkimukseni mukaan kunnanvaltuuston puheenjohtajista yli 38% ja kunnanhallitusten puheenjohtajista 35% on kohdannut uhkaa tai väkivaltaa joskus. Suomen lautakuntien puheenjohtajista yli 26%:lle uhkailu ja väkivalta ovat tuttuja asioita.

Sitä miksi Suomen kuntahallinnossa uhkailu ja väkivalta kuntapäätäjiä kohtaan näyttäisi olevan jonkin verran yleisempää kuin Ruotsissa, on vaikea suoraan selittää. Maiden kunnallishallintorakenteet ovat varsin yhtenevät ja molemmat ovat tunnetusti pitkälle kehittyneitä hyvinvointivaltiota. Ruotsissa on 290 kuntaa, mikä on huomattavasti vähemmän kuin Suomessa, mutta muuten hallintojärjestelmä perustuu Suomen tavoin edustukselliseen demokratiaan. Kunnanvaltuusto on myös Ruotsissa kunnan ylin päättäväin elin ja kansalaiset valitsevat valtuutettu joka neljäs vuosi aivan kuten Suomessa. Ruotsin luottamushenkilörakenteeseen kuuluvat myös kunnanhallitukset ja lautakunnat. Kansalainen on Ruotsissa samanlaisessa asemassa hallintoon nähden kuin Suomessakin ja voi vaikuttaa asioihin äänestämällä, tekemällä aloitteita ja tarvittaessa valituksia. (Sverige.se 2006)

Koska Ruotsi on asukasluvussa mitattuna Suomea suurempi maa ja kuntia on kuitenkin verrattain vähemmän kuin Suomessa, on Ruotsin yksittäinen kuntakoko myös Suomea suurempi. Ruotsin keskimääräistä kuntakokoa on kuitenkin vaikea käyttää verrannollisena tekijänä siihen, että siellä ylimmät luottamushenkilöt kokevat Suomen päätäjiä vähemmän uhkaa ja väkivaltaa, koska oman tutkimukseni mukaan uhkailua ja

väkivaltaa ilmenee eniten maassamme juuri suurimpien ja keskikokoisten kuntien päättäjiä kohtaan. Pienten eli alle 3000 asukkaan kuntien luottamushenkilöt ja viranhaltijat olivat kokeneet tutkimukseni mukaan näitä tilanteita kaikkein vähiten.

Tämä seikka antaa ajattelemisen aihetta myös maassamme juuri nyt meneillään olevan kunta- ja palvelurakennemuutoksen kannalta. Uudistushankkeessa on esitetty, että Suomen kuntamäärää voisi supistaa radikaalisti niin, että useita kuntia ja palveluja yhdistettäisiin ja näin saataisiin taloudellisessa ahdingossa olevia alueita tehostamaan toimintaansa. Yhteiskunnalliset muutokset kuten väestön ikääntyminen lisäävät kuntien palvelupaineita samalla kun määrärahat hyvinvointipalvelujen hoitamiseen ovat vähentyneet. Monet kunnat ovat siinä tilanteessa, että on pakko löytää uusia keinoja palvelujen turvaamiseksi. Rakennemuutoksella pyrittäisiin helpottamaan tätä asiaa. Kuntien yhdistämisiä ja kuntakokojen kasvattamista on kuitenkin syytä pohtia myös siltä kannalta, että yleinen levottomuus, syrjäytyminen ja muut sosiaaliset ongelmat ovat usein suuremmissa kaupungeissa todennäköisemmin syntyviä. Kuten tutkimuksestani käy ilmi, suurten kaupunkien päättäjät kokevat ihmisten pahan olon purkaukset ja tyytymättömät tunteet aggressiona useammin kuin pienten kuntien päättäjät. Suomen kuntakoon kasvattaminen voi siis merkitä myös päättäjien kohtamaan uhkailun ja väkivallan lisääntymistä.

Suosituksat jatkotutkimusta varten

Tutkimukseni onnistui tuomaan Suomen ylimpien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden toimensa vuoksi kokemasta uhkailusta ja väkivallasta niin paljon ja odottamatontakin aineistoa, että tarve jatkotutkimuksen tekoon heräsi hyvin pian tulosten saamisen jälkeen. Myös kyselyiden lähettämisen jälkeen sain kunnista muutamia suoria palautteita, joissa esitettiin toive tutkimuksen toteuttamisesta laajemmin kuin pelkkien ylimpien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden piirissä. Tutkimus oli siis selkeästi herättänyt kunnissa keskustelua. Henkilökohtaisestikin näkisin kiinnostavaksi tutkia kuinka paljon ja millaista uhkaa tai väkivaltaa kokevat valtuustojen tai lautakuntien rivijäsenet ja viranhaltijakentän työntekijät. Esimerkiksi monien kuntien asuntotoimessa tiedän puhetasolla uhkailu- ja väkivaltatilanteiden olevan joskus jopa päivittäistä.

Aihepiirin syventäminen jatkotutkimuksissa olisi myös suotavaa niin, että tutkittaisiin tarkemmin uhkailun ja väkivallan ilmenemismuotoja sekä varsinkin sitä, millaisia tunteita tilanteet ovat päättäjille aiheuttaneet ja miten he nämä asiat kokevat. Olisin kiinnostunut myös selvittämään tarkemmin sitä, miksi maamme kuntapäättäjien työskulttuuri on sellainen, että uhkailu ja väkivalta koetaan niin helposti toimeen kuuluvaksi asiaksi. Miksi kenenkään tarvitsee tottua siihen, että hänet tai perheensä uhataan tappaa tai omaisuutta vahingoittaa, jollei suostu uhkaajan painostukseen ja tee tälle myönteisiä päätöksiä?

Tutkimuksen laajentaminen myös Suomen kaikki kunnat kattavaksi olisi mielestäni suositeltavaa. Tässä tutkimuksessa valittiin mukaan satunnaisotannalla 70 kuntaa, mutta tarkemmat tulokset saataisiin, jos tutkimus tehtäisiin Suomen kaikkiin kuntiin. Tämän kaltainen tutkimus on kuitenkin jo niin laaja prosessi, että sen toteuttamiseen saisi varata huomattavasti enemmän aikaa ja resursseja kuin nyt toteutettuun tutkimukseeni.

Mikäli aihetta ryhdytään jatkossa tutkimaan lisää, on varmasti paras noudattaa samaa anonymia linjaa kuten omassa tutkimuksessanikin. Aihe on varsin arka ja henkilökohtainenkin, joten nimien tai kuntien julkistaminen ei ole suositeltavaa. Uhkailu ja väkivalta haavoittaa aina ihmisen perusturvallisuutta, joten siitä myös todennäköisesti harvoin halutaan julkisesti kovinkaan paljon keskustella.

Uhkailu ja väkivalta ovat vakavia asioita, joiden esiintymistä työelämässä on viime vuosina alettu tutkia enemmän. Kuntapäättäjien näkökulmasta työväkivaltaa ja uhkailua ei varsinaisesti ole ennen tutkittu, joten senkin vuoksi olisi tarpeen syventää nyt tekemääni tutkimusta edelleen. Aihe on tärkeä, jota ei mielestäni kannata haudata toteamalla, että tällaista tapahtuu. Jatkotutkimusten kautta voisi olla mahdollista myös löytää keinoja ja työkaluja päättäjille uhka- ja väkivaltatilanteiden torjuntaan ja käsittelyyn. Tämä on mielestäni erityisen tärkeää luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työmotivaation ja jaksamisen kannalta.

Loppusanat

Tutkimuksen teko opetti minulle paljon niin toiminnallisessa kuin tuloksellisessa mielessä. Erityisen mielenkiintoinen aihe ja kiinnostavat tulokset sekä aito myötäelämisen tunne uhkaa ja väkivaltaa kokeita kuntapäättäjiä kohtaan auttoivat työstämään tutkimustani. Tulevaisuudessa toivon saavana työskennellä Suomen kuntahallinnon parissa ja tunnen tutkimukseni antaneen eväitä itselleni ja tuleviin työtehtäviini. Kuntapäättäjän paikka on arvaamattomampi kuin saatoin uskoa, mutta silti edelleen mielessäni haastava ja mielenkiintoinen.

8. Lähdeluettelo

Anttiroiko, Ari-Veikko, Haveri, Arto, Karhu, Veli, Ryyänen, Aimo, Siitonen, Pentti (toim.)
2003. Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhteet. Tampere: Tampereen yliopisto.

Aromaa, Kauko, Haapaniemi, Markku, Kinnunen, Aarne, Koivula, Anna-Kaarina 1994.
Väkivalta työtehtävissä. Työssä koettua väkivaltaa koskevan tutkimushankkeen osaraportti.
Helsinki: Oikeuspoliittinen tutkimuslaitos.

Bryman, Alan 1993. Charisma & Leadership in organizations. London: SAGE Publications.

Epäasiallinen kohtelu. Ohjeita häirinnän ja muun epäasiallisen kohtelun ehkäisyyn ja
käsittelyyn työpaikalla. 2005. Tampere: Työsuojeluhallinto.

Hakamäki, Simo, Majoinen, Kaija 1992. Uudistuva luottamushenkilötyö.
Helsinki: VAPK-kustannus.

Harisalo, Risto, Stenvall Jari 2002. Luottamus ja epäluottamus kunnanhallituksen
päättöksenteossa. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Harjula, Heikki 1996. Mitä uutta kuntalaki antaa luottamushenkilötyön ja
kansalaisvaikuttamisen uudistamiseen?
Teoksessa Poliittisen johtajuuden muutos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Harjula, Heikki, Laakso, Riitta 2000. Kunnan hallintomenettely. Helsinki: Edita

Harjula, Heikki, Lundström Ilona, Kirvelä, Torsti, Majoinen Kaija, Myllyntaus Oiva,
Vahermo, Martti (toim.) 2004. Toimiva kunta. Sipoo: Kuntakoulutus Oy.

Harjula, Heikki, Prättälä, Kari 2004. Kuntalaki. Tausta ja tulkinnat. Helsinki: Talentum.

Heiskanen, Markku 2002. Väkivalta, pelko, turvattomuus. Survey-tutkimusten näkökulmia
suomalaisten turvallisuuteen. Helsinki: Tilastokeskus.

Helander, Voitto 2003. Vallantavoittelijan muotokuva. Analyysi vuoden 2000
kunnallisvaalien ehdokkaista. Helsinki: Suomen kuntaliitto.

- Helander, Voitto, Pirkkala Sari, Sandberg, Siv, Grönholm, Sam 2003. Päätäjien areenat ja yhteydet. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Hoikka, Paavo (toim.) 2001. Kunnat 2000-luvun kynnyksellä. Tampere: Tampereen yliopisto.
- Iltä-Sanomien 28.3.2006. Sianpää kunnanjohtajan pihaan. Kuntaliitosko yllytti mafiatyyliin terveisiin Satakunnassa?
- Isotalus Nina 2002. Työväkivalta ja sen torjunta kaupan alalla. Vammala: Oulun yliopisto.
- Jankola, Kirsti 1991. Henkinen väkivalta työelämässä. Jyväskylä: Suomen kaupunkiliitto.
- Karhunen, Minna 2003. Kunnanhallituksen puheenjohtaja kunnan poliittisen johtajana. Visionääri 1/2003.
- Kivelä, Susanna 2000. Näkemyksiä kuntademokratian ja kuntajohtamisen tulevaisuudesta. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kodin Kuvalehti 27.10.2005. Kunnallispoliitikko Maria Guzenina: "Päästä irti pahasta" Turku: Sanoma Magazines Finland Oy.
- Kunnallisen henkilöjohtamisen käsikirja 2002. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kunta-alan työolobarometri 2004. Työministeriön työolobarometrin 2004 kuntatyöpaikkojen osatarkastelu. Työturvallisuuskeskus.
- Leväsvirta, Leena 1999. Kuntien hallinto muuttuvassa toimintaympäristössä. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Majoinen, Kaija 1995. Mahdollistava valtuusto. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Majoinen, Kaija 2001. Mitä virkaa valtuustolla? Kuntalailla säädetyn valtuuston perustehtävän monitahoarviointi. Helsinki: Suomen Kuntaliitto ja Kaija Majoinen.
- Maunuksela-Porokka, Raija, Huuskonen, Juha, Koskinen, Outi, Säilä, Esko 2004. Kunnan hallinto, talous ja valvonta. Helsinki: Edita.

Myllymäki, Arvo 1996. Luottamushenkilöiden juridinen ja moraalinen vastuu kunnallisessa itsehallinnossa. Teoksessa Poliittisen johtajuuden muutos. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Niemelä, Pauli, Lahikainen, Anja Riitta (toim.) 2000. Inhimillinen turvallisuus. Tallinna: Vastapaino.

Oulasvirta, Lasse 1996. Kuinka kunta toimii. Helsinki: Kuntakoulutus Oy.

Pekola-Sjöblom, Marianne 2002. Kuntalainen kunnallisen päätöksenteon arvioitsijana. Teoksessa Kuntalaisen monet roolit. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pekola-Sjöblom, Marianne 2003. Luotaus luottamuselimiin. Tutkimus luottamuselimistä ja luottamushenkilöistä v. 1993-2001. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Pekola-Sjöblom, Marianne, Helander, Voitto, Sjöblom, Stefan 2002. Kuntalaisen monet roolit. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Piikivi, Leena 2000. Poliittinen johtaminen. Teoksessa Kuntien tulevaisuusfoorumi: Kuntademokratian ja johtamisen tulevaisuudennäkymät. Suomen Kuntaliitto.

Rasimus, Mirja 2002. Turvattomuus työtoverina. Turvattomuus ja väkivalta sairaalan päivystyspoliklinikalla. Kuopio: Kuopion yliopiston julkaisuja.

Ruostetsaari, Ilkka, Holttinen, Jari 2001. Luottamushenkilö ja valta. Edustuksellisen kunnallisdemokratian mahdollisuudet. Vammala: Kunnallisalan kehittämissäätiö.

Sjöblom, Stefan 2002. Kuntalainen vaikuttajana. Teoksessa Kuntalaisen monet roolit. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.

Suomen Kuntaliitto 2001. Kunta - kahden johtajuuden areena. Helsinki.

Svenska Kommunförbundet 2004: Ett hot mot demokratin. Förtroendevalda som utsätts för våld eller hot om våld. Stockholm.

af Ursin, Klaus, Heuru, Kauko 1990. Kunnanjohtajan asema ja johtamisedellytykset. Tampere: Tampereen yliopisto.

WWW-lähteet:

Finlex: Työturvallisuuslaki 23.8.2002/738.

<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2002/20020738>
28.02.2006

Härmänmaan ammatti-instituutti: Työturvallisuuden perusteet liiketalouden perustutkinnossa.

Diasarja. <http://sedu.fi/tyoturvallisuus/mukana/liiketaloudenjajahallinnoala.ppt#1>
07.03.2006

Koulunetti: Maslowin tarvehierarkia.

<http://info2.info.tampere.fi/~pioakee/maslow.html>
16.04.2006

Kunta-alan ammattiliitto: Työpaikkakiusaaminen.

<http://ktv.fi/fi/394/275/>
23.02.2006

Kuntalehti: Kunnanjohtajan tehtävä on maalata tulevaisuus.

http://www.kuntalehti.fi/uploaded/template/asp/kl_perustyyli.asp?version=20924
26.10.2005

Kuntatyö: Kunnanjohtaja

<http://www.kuntatyo.fi/ammattikuvaukset/kunnanjohtaja.htm>
14.03.2006

Kuntatyö: Toimialajohtaja

<http://www.kuntatyo.fi/ammattikuvaukset/toimialajohtaja.htm>
14.03.2006

Polemiikki: Asiantuntijuus ei tee johtajaksi.

<http://www.polemiikki.fi/lehdet/2004/numero-4/asiantuntijuus-ei-tee.aspx>
14.03.2006

Polemiikki: Kuntajohtajaa kiusataan, mutta miten ja miksi?

<http://www.polemiikki.fi/lehdet/2004/numero-3/kuntajohtajaa-kiusataan-mutta.aspx>
29.10.2005

Salminen, Vesa: Kunnallispoliitikko ja media.

[www.intermin.fi/.../\\$file/kunnallinen demokratia ja media 180804 salminen.pdf](http://www.intermin.fi/.../$file/kunnallinen_demokratia_ja_media_180804_salminen.pdf)
17.01.2006

SopuSavo: Kuntien luottamushenkilöiden vaikutusvalta kasvanut.
<http://www.sopu-savo.fi/kunnallisia/kuntasuomi.htm>
17.01.2006

Sverige.se: Ruotsin julkinen sektori.
http://www.sverige.se/sverige/templates/page_7481.aspx
29.10.2005

Tilastokeskus: Tilastokoulutus: Kvantitatiivinen tutkimus.
<http://www.stat.fi/tk/tp/verkkokoulu/ktk/tt/kasitteet/kvantitat/viewlist.html>
30.01.2006

Työturvallisuuskeskus: Työväkivalta.
<http://www.tyoturva.fi/tyoturvallisuus/vointi/vakivalta>
23.02.2006

Liite 1

Saate

Kyselynro

Sanna Luotio

26.9.2005

15/83/2005

Kuntapäättäjien kokema uhkailu

Kysely kunnan ylempien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden kokemasta uhkailusta

Arvoisa viranhaltija / luottamushenkilö

Suomen Kuntaliitto toteuttaa yhteistyössä Tampereen yliopiston kanssa tutkimuksen kuntapäättäjien kokemasta uhkailusta. Tutkimus pyrkii kartoittamaan esiintyykö Suomessa kuntapäättäjiin kohdistuvaa uhkailua tai väkivaltaa ja miten yleistä tällainen on. Tutkimuksen tavoitteena on myös kartoittaa miten uhkailu tai väkivalta ilmenee ja miten siihen reagoidaan.

Ruotsin Kuntaliitto toteutti samantyyppisen tutkimuksen maassaan viime vuonna ja sen tulokset herättivät mielenkiinnon tämän kaltaisen tutkimuksen tekoon myös Suomessa. Aihetta on kuntakentällä tutkittu hyvin vähän, joten siksi pyrimme saamaan tutkimuksellamme mahdollisimman paljon ja tarkkaa tietoa tärkeästä aiheesta.

Tutkimushankkeeseen liittyen lähetämme Teille kyselyn ylempien viranhaltijoiden ja luottamushenkilöiden näkemyksistä koskien uhkailua. Tätä kautta tavoitteena on saada kokonaiskuva kuntien kokemasta mahdollisesta uhkailusta niin viranhaltija- kuin luottamushenkilötasolla.

Liitteenä oleva kysely on osa Sanna Luotio pro gradu -tutkielmaa Tampereen yliopiston yhdyskuntatieteen laitokselle ja se on lähetetty satunnaisotannalla valittuihin 70 kuntaan Suomessa.

Tutkimuksen onnistumisen kannalta Teidän vastauksenne on ensiarvoisen tärkeä. Yksittäiset vastaukset käsitellään täysin luottamuksellisina ja nimettöminä, joten yksittäisten vastaajien mielipiteet eivät tule tutkimuksen raportoinnissa näkymään.

Toivomme Teidän palauttavan kyselyn oheisella vastauskuorella 14.10.2005 mennessä.

Lisätietoja tutkimuksesta antaa:

Sanna Luotio, p. 050 464 6040
sähköposti: sanna.luotio@uta.fi

SUOMEN KUNTALIITTO

Kaija Majoinen
kehitysjohtaja
Kuntakehitys ja tutkimus

TAMPEREEN YLIOPISTO

Arto Haveri
professori, dekaani
Kauppa- ja hallintotieteellinen
tiedekunta

1 Sukupuoli

- 1 Mies
- 2 Nainen

2 Syntymävuosi _____

3 Toimitteko kunnassa?

- 1 Kunnanvaltuuston puheenjohtajana
- 2 Kunnanhallituksen puheenjohtajana
- 3 Lautakunnan puheenjohtajana, minkä lautakunnan? _____
- 4 Kunnanjohtajana
- 5 Toimialajohtajana, minkä toimialan? _____

4 Jos toimitte luottamustoimessa, mitä puoluetta edustatte?

- 1 Keskusta
- 2 SDP
- 3 Kokoomus
- 4 Vihreä liitto
- 5 Vasemmistoliitto
- 6 Kristillisdemokraatit
- 7 RKP
- 8 Perussuomalaiset
- 9 Muu, mikä? _____

5 Jos toimitte luottamustoimessa,

- a) Kuinka kauan yleensä olette toiminnut kunnallispolitiikassa? _____
- b) Kuinka kauan olette toiminnut nykyisessä luottamustoimessanne? _____

6 Jos toimitte viranhaltijana,

- a) Kuinka kauan olette toiminnut nykyisen kunnan palveluksessa? _____
- b) Kuinka kauan olette toiminnut nykyisessä virassanne? _____
- c) Kuinka kauan olette toiminnut kuntasektorilla yleensä viranhaltijana? _____

7 Minkä kokoisessa kunnassa työskentelette?

- 1 yli 100 001 asukkaan kunnassa
- 2 45 001 –100 000 asukkaan kunnassa
- 3 20 001 –45 000 asukkaan kunnassa
- 4 10 001 –20 000 asukkaan kunnassa
- 5 5 501 –10 000 asukkaan kunnassa
- 6 3 000 –5 500 asukkaan kunnassa
- 7 alle 3000 asukkaan kunnassa

8 Onko kunnassanne olemassa virallista työturvallisuusasiakirjaa koskien luottamushenkilöiden ja viranhaltijoiden työturvallisuutta?

- 1 On
- 2 Ei
- 3 En tiedä

9 Oletteko itse tai läheisenne koskaan ollut virka- tai luottamustehtävienne takia väkivallan tai sen uhkausten kohteena?

- 1 Kyllä, olen
- 2 Kyllä, läheiseni
- 3 Kyllä, sekä minä, että läheiseni
- 4 Ei

10 Oletteko itse tai läheisenne koskaan joutunut johonkin seuraavista tilanteista?
(Ympyröikää tarvittaessa useampia vaihtoehtoja)

- 1 Sanallisia uhkauksia / huutoa / aggressiota kasvoista kasvoihin
- 2 Uhkauksia puhelimitse
- 3 Uhkauksia postitse tai sähköpostitse
- 4 Pahoinpitely
- 5 Pahoinpitelyn yritys
- 6 Ilkivalta
- 7 Tuhopolto
- 8 Muuta, mitä? _____

11 Kertokaa tarkemmin miten uhkailu tai väkivalta on ilmennyt.

12 Onko jokin näistä tilanteista tapahtunut viimeisten 18 kk aikana?

- 1 Kyllä, mitä? _____

- 2 Ei

13 Miten usein olette viimeisten 18 kk aikana ollut uhkailun tai väkivallan kohteena?

- 1 Harvoin
- 2 Silloin tällöin
- 3 Noin kerran kuussa
- 4 Noin kerran viikossa
- 5 Miltei päivittäin

14 Onko teillä käsitystä siitä kuka / ketkä ovat uhkausten tai väkivallan takana?

- 1 Kyllä
- 2 Ei

15 Jos kyllä, kuka / ketkä ovat uhkausten tai väkivallan takana?

(Ympyröikää tarvittaessa useampia vaihtoehtoja)

- 1 Tuntematon yksityishenkilö
- 2 Tuntemanne yksityishenkilö
- 3 Yritys tai sen puolesta toimiva henkilö / henkilöt
- 4 Aatteellinen ryhmä
- 5 Muu, mikä? _____

16 Millainen on käsityksenne uhkailun tai väkivallan syistä?

- 1 Päätösten vastustaminen
- 2 Henkilökohtainen vastustus
- 3 Tuntemattomat syyt
- 4 Muut syyt, mitkä? _____

17 Kertokaa vielä omin sanoin käsityksenne uhkailun tai väkivallan syistä.

18 Koetteko, että uhkailu tai väkivalta johtuu enemmän?

- 1 Henkilökohtaisista ominaisuuksistanne
- 2 Asemastanne
- 3 Muusta, mistä? _____

19 Onko oma tai läheisenne turvallisuus aiheuttanut teille huolta uhkailun takia?

- 1 Kyllä
- 2 Ei

20 Oletteko koskaan ajatellut jättää tehtävänne uhkausten tai väkivallan takia?

- 1 Kyllä
- 2 En

21 Oletteko kertonut uhkailusta tai väkivallasta kenellekään?

(Ympyröikää tarvittaessa useampia vaihtoehtoja)

- 1 Kyllä, poliisille
- 2 Kyllä, kunnanhallitukselle
- 3 Kyllä, valtuustoryhmälle
- 4 Kyllä, turvallisuusvastaavalle tai muulle vastaavalle taholle
- 5 Kyllä, läheisille
- 6 Kyllä, työtovereille
- 7 Kyllä, muulle taholle, mille? _____
- 8 En

22 Oletteko tehnyt ilmoitusta uhkauksista tai väkivaltatilanteesta?

(Ympyröikää tarvittaessa useampia vaihtoehtoja)

- 1 Kyllä, poliisille
- 2 Kyllä, kunnanhallitukselle
- 3 Kyllä, turvallisuusvastaavalle tai muulle vastaavalle taholle
- 4 Kyllä muulle taholle, mille? _____
- 5 En

23 Mikäli tapauksesta on tehty ilmoitus poliisille, onko ilmoitus johtanut syytteesen?

- 1 Kyllä
- 2 Ei
- 3 Esitutkinta meneillään

24 Mikäli tapauksesta ei ole tehty ilmoitusta poliisille, miksi ei?

(Ympyröikää tarvittaessa useampia vaihtoehtoja)

- 1 Tapaus ei ole mielestäni kovin vakava
 - 2 Vaarana tiedotusvälineen kohteeksi joutuminen
 - 3 Poliitikon / virkamiehen tehtävät altistavat tämä tyyppisiin tilanteisiin
 - 4 Poliisin puutteelliset resurssit
 - 5 Oikeusjärjestelmän puutteet
 - 6 Pelko uhkausten / väkivallan lisääntymisestä
 - 7 Muuta, mitä? _____
-

25 Oletteko saaneet apua tai tukea uhkausten tai väkivaltatilanteiden jälkeen?

- 1 Kyllä
- 2 Ei
- 3 Avun / tuen tarvetta ei ole ollut

26 Jos olette saaneet apua tai tukea, miltä taholta?

(Ympyröikää tarvittaessa useampia vaihtoehtoja)

- 1 Poliisi
- 2 Turvallisuusvastaava tai muu vastaava taho
- 3 Kunnan terveydenhuolto
- 4 Muu terveydenhuollon taho
- 5 Rikosten uhrien päivystys
- 6 Puolue
- 7 Valtuustoryhmä
- 8 Kollega
- 9 Läheinen
- 10 Muu taho, mikä? _____

27 Oletteko tyytyväinen saamaanne apuun tai tukeen?

	Tyytymätön				Erittäin tyytyväinen
1 Poliisi	1	2	3	4	5
2 Turvallisuusvastaava	1	2	3	4	5
3 Kunnan terveydenhuolto	1	2	3	4	5
4 Muu terveydenhuollon taho	1	2	3	4	5
5 Rikosten uhrien päivystys	1	2	3	4	5
6 Puolue	1	2	3	4	5
7 Valtuustoryhmä	1	2	3	4	5
8 Kollega	1	2	3	4	5
9 Läheinen	1	2	3	4	5
10 Muu taho	1	2	3	4	5

28 Oletteko koskaan olleet uhkailun tai väkivallan vuoksi henkilösuojelun tarpeessa?

- 1 Kyllä, olen saanut / olemme saaneet suojelua
- 2 Kyllä, olen ollut / olemme olleet suojelun tarpeessa, mutta emme ole saaneet sitä
- 3 En

KIITOS VASTAUKSESTANNE!