



samk



Satakunnan ammattikorkeakoulu  
Satakunta University of Applied Sciences

JARI SÄRKIJÄRVI

# **Virkamieseettisten kysymysten toteutuminen valtionhallinnossa ja ulosottotarkastajien toiminnassa**

LIIKETALouden KOULUTUSOHJELMA  
2022

Tekijä(t) Särkijärvi, Jari	Julkaisun laji Opinnäytetyö, AMK	Päivämäärä Huhtikuu 2022
	Sivumäärä 55	Julkaisun kieli Suomi
<p>Julkaisun nimi <b>Virkamieseettisten kysymysten toteutuminen valtionhallinnossa ja ulosottotarkastajien toiminnassa.</b></p>		
<p>Tutkinto-ohjelma Liiketalous, juridiikka</p>		
<p>Opinnäytetyön tarkoituksena oli tutkia sitä, miten virkamieseettiset kysymykset toteutuvat valtionhallinnossa ja ulosottolaitoksen ulosottotarkastajien toiminnassa. Lisäksi tarkoituksena oli tutkia myös sitä, miten ulosottolaitoksen järjestämässä verkkokoulutuksessa onnistuttiin tuomaan esiin virkamieseettisten kysymysten merkitys ulosottotarkastajien työtehtävien osalta.</p> <p>Tutkimuksen teoreettinen viitekehys koostui neljästä osa-alueesta, jotka olivat arvot, etiikka, työympäristö ja virkamies. Teoriaosuuden lähdeaineistona käytettiin oikeuskirjallisuutta ja lainsäädäntöä.</p> <p>Opinnäytetyön tutkimus toteutettiin laadullista tutkimusmenetelmää käyttäen kevään 2022 aikana. Tutkimuksen lähestymistapana hyödynnettiin tapaustutkimusta ja sen aineistonkeruumenetelmä pohjautui teemahaastatteluihin. Aineisto tutkimuksen empiriaosioon kerättiin haastattelemalla ulosottolaitoksen seitsemää ulosottotarkastajaa, jotka edustivat kuutta eri toiminta-aluetta. Haastattelut suoritettiin yksilöhaastatteluina ja se toteutettiin maaliskuun puolivälissä Skype for Business -ohjelman avulla. Haastattelusta saatujen vastausten perusteella kirjoitettiin opinnäytetyön tutkimusosio.</p> <p>Opinnäytetyön tarkoituksena oli antaa ulosottolaitokselle tietoa siitä, miten sen järjestämässä verkkokoulutuksessa onnistuttiin tuomaan esiin virkamieseettiset näkökohdat. Tutkimuksen perusteella todettiin, että virkamiesetiikan ja arvojen koulutusosuutta olisi hyvä kehittää edelleen ja miettiä mahdollisesti jopa erillistä koulutustapahtumaa, jonka osana otettaisiin huomioon myös eettisyys ja arvot.</p>		
<p>Avainsanat arvot, etiikka, ulosotto, virkamiesetiikka</p>		

Author(s) Särkijärvi, Jari	Type of Publication Bachelor's thesis	Date April 2022
	Number of pages 55	Language of publication: Finnish
Title of publication <b>The realization of civil service ethics in the government and the operations of the Enforcement Inspectors.</b>		
Degree programme Degree programme in business administration / business law		
<p>The objective of the thesis was to study how the issues of civil service ethics are actualized in the government and the operations of the Enforcement Inspectors of National Enforcement Authority Finland. Another aim was to study how the online training arranged by National Enforcement Authority Finland succeeded in bringing up the significance of civil service ethics in the work duties of Enforcement Inspectors.</p> <p>The theoretical framework of the study consisted of four areas: values, ethics, work environment and civil servant. The source material used in the theory was legal literature as well as legislation.</p> <p>The study was conducted during spring 2022 using a qualitative research method. The study had a case study approach, and its data collection method was based on thematic interviews. The data to the empirical part of the study was collected by interviewing seven Enforcement Inspectors representing six different areas of operation of National Enforcement Authority Finland. The interviews were conducted in the middle of March as individual interviews with the software application Skype for Business. The responses acquired from the interviews formed the basis for writing the research part of the thesis.</p> <p>The objective of the thesis was to give National Enforcement Authority Finland information about how its online training succeeded in bringing up views on civil service ethics. Based on the study, it was established that the training component on civil service ethics and values should be further developed. Even a separate training session, part of which would also cover ethics and values, should possibly be considered.</p>		
Keywords values, ethics, enforcement, civil service ethics		

# SISÄLLYS

1 JOHDANTO .....	5
2 OPINNÄYTETYÖN TAVOITTEET JA TOTEUTUS .....	6
2.1 Tutkimuksen tausta .....	6
2.2 Opinnäytetyöongelma .....	6
2.3 Teoreettinen viitekehys .....	7
2.4 Käytettävät menetelmät ja aineiston kerääminen.....	9
3 VIRKAMIEHEN ARVOT JA ETIIKKA .....	12
3.1 Keskeisiä käsitteitä.....	12
3.1.1 Virkamiehen eettisten ohjeiden perusta.....	13
3.1.2 Eurooppaoikeuden näkemys hyvästä hallinnosta. ....	15
3.1.3 OECD:n suositus julkisen hallinnon etiikan painopistealueista, integriteetti ja EU:n ilmoittajansuojadirektiivi.....	16
3.1.4 Arvot toimintaa ohjaavana tekijänä .....	18
3.1.5 Valtionhallinnon lähestymistapa arvojen määrittelyssä .....	19
3.1.6 Virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet .....	21
3.1.7 Yksityisyyden suoja työelämässä ja siihen liittyvien asioiden mahdollinen vaikutus virkamiehen toiminnan eettiseen luotettavuuteen .....	22
3.2 Työyhteisön ja esimiehen vaikutus eettisten arvojen toteutumisessa. ....	23
3.3 Aikaisempia tutkimuksia.....	23
4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS .....	27
4.1 Ulosotto – Valtion hoitama erillisorganisaatio laiminlyötyjen siviilioikeudellisten velvoitteiden täytäntöönpanoa varten. ....	27
4.2 Tutkimukseen osallistuneet henkilöt ja tutkimuksen toteutus. ....	28
4.3 Haastatteluissa käsitellyt teemat ja niihin liittyvät kysymykset.....	29
4.4 Haastattelujen purku ja analysointi .....	32
5 TULOKSET .....	34
5.1 Taustatietoja teemahaastatteluun osallistuneista henkilöistä. ....	34
5.2 Teema 1. Etiikka .....	35
5.3 Teema 2. Arvot.....	37
5.4 Teema 3. Työympäristö .....	44
5.5 Teema 4. Koulutus .....	46
6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO.....	49
7 LOPPUTULOKSEN ARVIOINTI .....	54
LÄHTEET	

## 1 JOHDANTO

Opinnäytetyöni aihe liittyy juridiikkaan ja ulosoton rakenneuudistukseen, joka astui voimaan 1.12.2020. Uudistus merkitsi sitä, että aiemmasta poiketen ulosoton täytäntöönpano jakautui laajaan täytäntöönpanoon, erityistäytäntöönpanoon ja perustäytäntöönpanoon (tätä jakoa käsitellään tarkemmin kappaleessa neljä). Uudistuksen myötä ulosottolaitoksen palvelukseen tuli uudella ulosottotarkastajan virkanimikkeellä 180 uutta viranhaltijaa. Noin kolmasosa virkaan valituista oli joko kokonaan ulosoton ulkopuolelta tulleita tai heillä oli lyhytaikainen kokemus ulosottoon liittyvistä tehtävistä. Heidät kaikki koulutettiin uuteen tehtäväänsä valtakunnallisella verkkokoulutuksella, jossa toimin itse yhtenä kouluttajana.

Alkuperäinen ajatukseni oli lähteä pohtimaan tuon koulutuksen onnistumista ja tehdyn tutkimuksen pohjalta löytää kehityskohtia, jotka voisivat hyödyttää koulutusta tulevaisuudessa. Keskustelin miettimästäni aiheesta ulosottolaitoksen johtavan kihlakunnantovoudin Veikko Minkkisen kanssa ja tiedustelin mahdollisuutta tehdä opinnäytetyöni mainitun aiheen osalta. Minkkinen ehdotti, että voisin opinnäytetyössäni selvittää sitä, miten virkamiesetiikkaan liittyvät seikat on huomioitu koulutuksessa ja miten koulutukseen osallistuneet ovat ne sisäistäneet. Minkkinen totesi, että vaikka ulosoton toiminta ei perustu hallintolain (434/2003) säädöksiin, niin virkamieseettiset lainalaisuudet ovat yhtenevät myöskin ulosoton virkamiesten hoitaessa virkaansa. Minkkinen näki virkamieseettisten periaatteiden toteuttamisen ulosotossa erittäin tärkeänä ja toivoi, että sen merkitystä korostetaan, kun tulevia vastaavia koulutuksia ollaan järjestämässä uusille virkamiehille. Tämän keskustelun pohjalta päädyin toteuttamaan opinnäytetyöni virkamiesetiikan periaatteiden osalta ja työn tilaajaksi sain ulosottolaitoksen.

## 2 OPINNÄYTETYÖN TAVOITTEET JA TOTEUTUS

### 2.1 Tutkimuksen tausta

Tutkimuksen tarkoituksena on selvittää ulosottotarkastajien näkökulmasta sitä, miten he näkevät eettiset näkökohdat omassa työssään ja miten ulosottolaitoksen antama koulutus on tukenut eettisten arvojen ymmärtämistä ja niiden sisäistämistä. Ulosottotarkastajat joutuvat päivittäisessä työssään tilanteisiin, jolloin he tarvitsevat lainkäyttöä ja siihen liittyvää päätöksentekoa varten tietopohjaa virkamiehen eettisten arvojen perusteista. Tämän tutkimuksen tarkoituksena onkin kartoittaa ulosottotarkastajien näkemystä siitä, miten he kokevat eettisten arvojen tärkeyden, silloin kun näitä arvoja peilataan heidän oman työnsä sisältöön. Tutkimus toivottavasti valaisee myös osittain sitä, miten virkamiehen ja valtion palveluiden käyttäjän eettiset näkemykset kohtaavat palvelutilanteissa.

### 2.2 Opinnäytetyöongelma

Tutkimuksen pääongelma on se, miten virkamieseettiset kysymykset toteutuvat valti-onhallinnossa ja ulosottolaitoksen ulosottotarkastajien toiminnassa.

Tutkimuksen alaongelmia ovat:

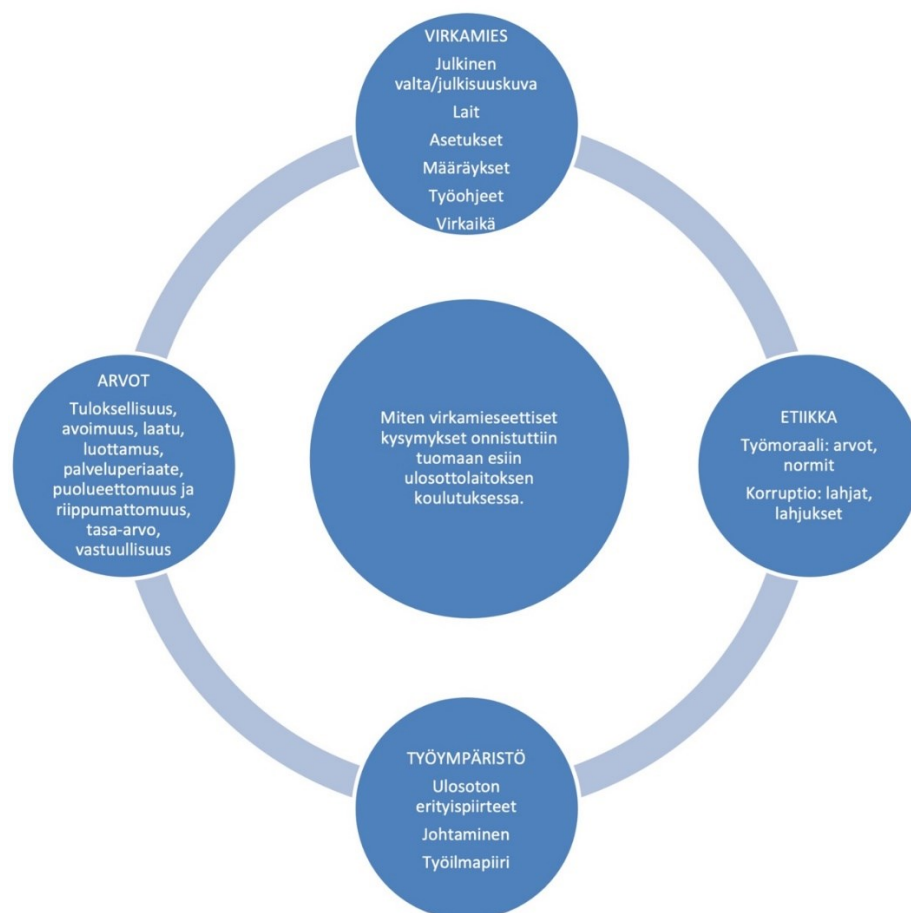
- Miten ulosottotarkastajien koulutuksessa onnistuttiin tuomaan esiin virkamieseettisten kysymysten merkitys ulosottotarkastajan työtehtävien osalta?
- Mitä jos virkamieseettisiä määräyksiä ei noudateta ulosoton toiminnassa?

Työn tavoitteena on selvittää haastattelututkimuksen avulla, miten virkamiesetiikka ja siihen liittyvät kysymykset on tuotu esiin edellisessä valtakunnallisessa koulutuksessa ja miten eri taustan omaava virkamiesjoukko (ei ulosottokokemusta/aiempi viranhaltija) on koulutuksen jälkeen sisäistänyt virkamieseettisten kysymysten merkityksen omassa päivittäisessä työssään. Ulosottolaitoksen näkemys lähtee siitä, että virkamiesetiikkaan liittyvien lakien, määräysten ja työohjeiden noudattaminen on ensiarvoisen tärkeää myöskin ulosoton julkisuuskuvan vuoksi. Kansalaisten on voitava luottaa siihen, että heidän asioitaan hoidetaan kaikissa julkisissa virastoissa sekä heidän perusoikeuksiensa että myös hallintolain hengen mukaisesti. Näin kyseisen aiheen

merkitystä tulee korostaa myöskin tulevaisuudessa. Olen omassa työssäni havainnut sen, että kyseisten virkamiehen sääntöjen noudattaminen on välillä haastavaa ja mitä enemmän virkatehtävien hoidossa aletaan tehtävää päätöstä perustamaan oman harkinnan varaan, sitä helpommin voidaan ajautua tilanteeseen, jossa virkamieseettiset näkökohdat saattavat hämärtyä. Opinnäytetyön tavoitteena on siis saada aikaan ulosottolaitoksen käyttöön materiaali, jota voitaisiin käyttää tulevaisuudessa tukemaan uusien virkamiesten koulutusten suunnittelua.

### 2.3 Teoreettinen viitekehys

Jotta voin lähteä tutkimaan sitä, miten ulosottolaitoksen järjestämässä koulutuksessa kyettiin tuomaan esiin virkamieseettiset näkökohdat, tulee minun selventää niitä käsitteitä, joista virkamiesetiikka muodostuu. Seuraava kuvio pitää sisällään virkamiehen toimintaa ohjaavia tekijöitä.



Kuvio 1. Kuvaus virkamiehen työn teoreettisesta viitekehystä.

Virkamies toteuttaa julkista valtaa, joten hän toimii ikään kuin kansalaisten valtuutuksella ja on myös näin ollen virkatehtäviensä osalta julkisen seurannan kohteena. Hänen toimintaansa ohjaavaa lainsäädäntöä löytyy esimerkiksi perustuslaista, hallintolaista ja valtion virkamieslaista. Tämän lisäksi virkamiehen työtä ohjaavat virkatehtävään liittyvät työohjeet ja erilaiset määräykset. (Koskinen & Kulla, 2019, s. 18.) Tutkimuksessa on tarkoitus muun muassa selvittää sitä, mikä merkitys virkaiällä on siihen, miten eettiset kysymykset huomioidaan päivittäisten virkatehtävien hoidossa. Tähän liittyen lähteinä tulen käyttämään sekä lainsäädäntöä, että oikeuskirjallisuutta.

Etiikan osalta tulee avata niitä keskeisiä käsitteitä, joista tuo aihepiirin kokonaisuus muodostuu. Virkamiehen työtehtävien osalta etiikkaa tulee tutkia työmoraliin, työhön liittyvien arvojen ja normien kautta ja siinä tulee huomioida myös niitä seikkoja, jotka toteutuessaan heikentävät virkamiehen ja hänen edustamansa yksikön julkisuuskuvaa. Tällainen seikka on muun muassa korruptio sen kaikissa ilmenemismuodoissa. Etiikan pohtimisen lähtökohtana on tarkoitus kirjallisuuden kautta lähteä pohtimaan ensin etiikan perusolemusta ja sitä, miten se koetaan katseltaessa asiaa julkisen vallankäytön ulkopuolelta ja miten virkamiehet itse etiikan näkevät ja miten he sitä tulkitsevat. Tämä aihepiiri tulee olemaan myös merkittävä osa tulevaa haastattelututkimusta. (Koskinen & Kulla, 2019, s. 38.)

Työilmapiirillä on tärkeä asema silloin kun jalkautetaan yhdessä sovittuja arvoja kaikkien tietoisuuteen. Virkamiehillä itsellään on suuri vastuu tämän toimivan työyhteisön ja työilmapiirin luomisessa. Ei tule kuitenkaan unohtaa johdon roolia varsinkaan silloin, kun rakennetaan uutta työyhteisöä ison organisaatiomuutoksen jälkeen. Tässä on tarkoituksena tutkia kirjallisuutta siltä pohjalta, että miten työympäristö, työilmapiiri ja esimiestyö vaikuttavat arvojen toteutumiseen työpaikalla. (Aaltonen & Junkkari, 2003, s. 136.)

Arvojen avulla ohjataan kulloistakin toimintaa ja arvot ja niiden toteutuminen virkatehtävissä edesauttavat kaikin tavoin myös eettisten periaatteiden toteutumista. Arvojen tulee olla osa johtamista, mutta ne tulee myös tuoda jokaisen virkamiehen tietoisuuteen muun muassa perehdytysten ja koulutusten kautta. Lisäksi täydentävillä koulutuksilla ylläpidetään arvotietoisuutta päivittäisessä työarjessa. Johdon tärkeänä tehtävänä on myös seurata ja varmistua siitä, että virkamiehet toteuttavat määritellyjä



arvoja omaa virkatehtävää suorittaessaan. Arvot toimivat virkemiesetiikan pohjana, joten kirjallisuuden kautta on lähdettävä tutkimaan ensin arvojen perusolemusta, ja sitä miten ne vaikuttavat työyhteisöön sen jokapäiväisessä toiminnassa. (Aaltonen & Junkkari, 2003, s. 227.)

## 2.4 Käytettävät menetelmät ja aineiston kerääminen

Tutkimukseni aihe on siis virkamiesetiikka ja miten siihen liittyvät asiayhteydet on onnistuttu tuomaan esiin ulosottotarkastajien koulutuksessa. Käytettävänä tutkimusmenetelmänä käytetään kvalitatiivista eli laadullista tutkimusmenetelmää, koska se mielestäni tukee parhaiten onnistuneen tutkimusongelman ratkaisua tutkimuksen tilaajan kannalta.

Mikäli tutkittavasta ilmiöstä halutaan saada syvällisempää tietoa, niin käytettäväksi menetelmäksi tulee tällöin kvalitatiivinen, eli laadullinen tutkimus (Kananen, 2015, s. 71). Tämän tutkimusmenetelmän lähtökohtana on kuvata todellista elämää. Se pyrkii lisäksi tarkastelemaan tutkimuskohdetta mahdollisimman kokonaisvaltaisesti ja tutkijan ajatukset tutkittavista ilmiöistä muokkautuvat myös hänen arvomaailmansa kautta. Puolueettomuutta ei ole myöskään perinteisessä mielessä mahdollisuutta saavuttaa, koska tutkija ja yleisesti tiedossa olevat tosiseikat nivoutuvat saumattomasti yhteen. Kvalitatiivisen tutkimuksen pyrkimyksenä on näin ollen huomata tai tuoda ilmi tosiasioiden, kuin vahvistaa nykyisiä väittämiä. (Hirsjärvi ym., 2009, s. 161.) Tutkimuskohteeksi on valittu tapaus- eli case-tutkimus, jossa tutkittavana yksikkönä voi olla esimerkiksi yritys, yrityksen osasto tai toimiala. Tutkimusaineistoina voidaan käyttää muun muassa dokumentteja, havaintoja ja haastatteluja. (Kananen, 2013, s. 75.)

Vaikka tällä hetkellä ei olekaan vielä näyttöä siitä, että ulosottolaitoksen olemassa olevassa koulutusmenetelmässä olisi tutkimusongelmaan liittyen kehitystarpeita, niin tutkimusprosessin aikana voi tulla mietittäväksi myös se, tulisiko vallassa olevia koulutusmenetelmiä parantaa toivotun lopputuloksen varmistamiseksi. Kehitysnäkemyksen myötä tapaustutkimuksesta voi tulla näin ollen myös kehittämistutkimus. (Kananen, 2013, s. 57.) Tulevalla tutkimuksella ei ole tarkoitus nostaa esiin työn tilaajalle mahdollisia muutosehdotuksia, vaan työn tarkoituksena on etsiä vastausta vain siihen,

toteutuiko esimerkiksi virkamieseettisten kysymysten sisäistäminen uusien ulosotto-tarkastajien koulutuksessa (Kananen, 2013, s. 62).

Koska kyseisen ongelman ratkaisussa käytetään siis case-tutkimusta, niin sen analyysimenetelmissä voidaan nähdä yhtäläisyyksiä laadullisen tutkimuksen menetelmien kanssa. Case-tutkimuksessa laadullinen aineisto pilkotaan aluksi asiasisällöiksi ja nämä sisällöt muovataan sitten kuvaamaan tutkijan näkemystä ilmiöstä. (Kananen, 2013, s. 103). Tutkijan tulee miettiä myös mikä tutkimusmetodi olisi soveltuvin kyseisen ongelman ratkaisemista varten. Yhtenä käytetyimpänä metodina voidaan pitää haastatteluja. Muita suosittuja metodeja ovat kyselylomakkeiden kautta toteutettavat sekä erilaisiin havaintojen muotoihin perustuvat menetelmät. (Hirsjärvi ym., 2009, s. 185.)

Haastattelujen etuna voidaan pitää sitä, että silloin tutkittavalla on mahdollisuus tuoda esiin itseään koskevia asioita mahdollisimman vapaasti, eli hän on tällöin tutkimuksen aktiivinen osapuoli ja luo näin merkityksiä tutkijan käyttöön (Hirsjärvi ym., 2009, s. 205). Mikäli tutkimusalue on tutkijalle tuntematon tai vähemmän kartoitettu, niin tutkijan ongelmaksi muodostuu se, että vastausten suuntia on vaikea arvioida etukäteen. Näin haastattelu on hyvä metodi silloin, mikäli jo ennakolta tiedetään se, että tutkittava aihe tuottaa moniin suuntiin viittaavia vastauksia. (Hirsjärvi ym., 2009, s. 205.) Haastattelujen avulla on mahdollista syventää saatavaa tietoa esimerkiksi lisäkysymysten avulla tai selventää annettuja vastauksia. Mikäli tutkittavat aiheet pitävät sisällään arkoja tai vaikeita aiheita, niin osa tutkijoista on sitä mieltä, että tällöin sopivin tiedonkeruumenetelmä olisi kyselylomakkeiden avulla toteutettu, sillä tutkittava jää tällöin helpommin anonymiksi ja etäiseksi. (Hirsjärvi ym., 2009, s. 205–206.) Haastattelujen etuna voidaan nähdä se, että vastaajiksi halutut henkilöt saadaan tavallisesti mukaan tutkimukseen. Lisäksi haastateltavat voidaan tavoittaa helposti myös myöhemmin, mikäli on tarvetta esimerkiksi aineiston täydentämiseen tai mikäli halutaan laatia seurantatutkimus aikaisemman tutkimuksen pohjalta. (Hirsjärvi ym., 2009, s. 206.)

Haastattelijan tulee omata vaadittavaa taitoa ja kokemusta, jotta aineiston keruu hoituu joustavasti ja kulloisenkin tilanteen vaatimalla tavalla. Haastattelu on myös aikaa vievä menetelmä, sillä aikaa kuluu haastateltavien etsimiseen, haastattelujen sopimiseen ja eritoten itse haastattelun suorittamiseen. Ongelmiksi haastatteluissa saattavat nousta virheellisyydet, jotka voivat johtua sekä haastattelijasta että haastateltavasta.

Lisäksi haastateltava saattaa antaa vastauksia, jotka hän kokee yleisesti hyväksytyiksi, mutta näin toimimalla hän samalla heikentää antamiensa vastausten luotettavuutta. (Hirsjärvi ym., 2009, s. 206.) Vapaamuotoisen haastatteluaineiston osalta sen tulkinta, tutkiminen ja raportointi on usein vaikeaa, sillä valmiita ”malleja” ei ole saatavilla. (Hirsjärvi & Hurme, 2015, s. 35).

Vaikka haastattelun voidaan nähdä olevan yksi keskustelun muoto, niin tutkimustarkoituksiin perustuvan haastattelun tarkoituksena on toimia järjestelmällisen tiedonkeruun muotona. Tutkimushaastattelulla on selkeät päämäärät ja haastattelulla pyritään saamaan mahdollisimman luotettavia ja päteviä tietoja. Tämän vuoksi puhutaankin nimienomaan tutkimushaastattelusta. Kirjallisuudessa tutkimushaastattelulla on useampia eri lajeja ja niiden jakoperusteena voidaan pitää sitä, kuinka strukturoituja tai muodollisia nämä haastattelutilanteet ovat. Toisena ääripäänä voidaan pitää täysin strukturoitua haastattelua, jossa ennalta suunnitellut kysymykset esitetään tietyssä järjestyksessä. Vastakohtana edellä mainitulle voidaan pitää strukturoimatonta, täydellisen vapaata haastattelua, joka pohjautuu tietyn aihepiirin ympärille pohjautuvaan vapaaseen keskusteluun. (Hirsjärvi ym., 2009, s. 207–208.) Haastattelujen käsitteistö on melko laaja ja osittain jopa epäselvä. Toisistaan poikkeavista menetelmistä voidaan kuitenkin puhua samoilla nimillä. Nimityksien tarkastelussa on strukturoidun haastattelun katsottu muodostavan oman luokkansa ja kaikkien muiden haastattelulajien taas omansa. Näitä muita haastattelulajeja ovat strukturoimaton haastattelu, puolistrukturoitu haastattelu, syvähaastattelu, teemahaastattelu sekä kvalitatiivinen haastattelu. (Hirsjärvi & Hurme, 2015, s. 43).

Opinnäytetyön haastattelut tullaan suorittamaan teemahaastatteluna, joka muistuttaa enemmän strukturoimatonta kuin strukturoitua haastattelua. Teemahaastattelussa haastattelu kohdennetaan tiettyihin teemoihin. Haastattelun tekee puolistrukturoiduksi se, että haastattelun näkökohta, aihepiiri ja teema-alue on kaikille saman sisältöinen. Teemahaastattelu eroaa strukturoidusta lomakehaastattelusta myös siinä, että siitä puuttuu kysymysten tarkka muoto ja järjestys. Toisaalta se ei ole taas täysin vapaa, kuten esimerkiksi syvähaastattelu. (Hirsjärvi & Hurme, 2015, s. 47–48).

### 3 VIRKAMIEHEN ARVOT JA ETIIKKA

#### 3.1 Keskeisiä käsitteitä

Etiikan määrittelyssä lähdetään usein yhdistämään käsitteitä etiikka ja moraalit. Sana etiikka on lähtöisin kahdesta eri kreikankielisestä sanasta. Nämä toisilleen sukua olevat sanat ovat ”ethos”, joka liittyy läheisesti oppiin, jonka perustana ovat sosiaaliseen kanssakäymiseen kuuluvien käyttäytymisnormien noudattaminen. Tätä edellä mainittua oppia luonnehditaan toisinaan myös siveysopiksi. ”Ethiko’s” on toinen läheisesti etiikkaan liittyvä sana. Sen merkitys on kuvata käyttäytymisemme ulospäin vaikuttavia tekijöitä, kuten luonnettamme tai mielenlaatuamme. (Koskinen & Nilsson, 2000, s. 44.)

Moraali- sanan pohjana on vuorostaan tapoja ja käytäntöjä kuvaavat sanat ”mores” tai ”moralis”. Nykyään moraalit- sanan merkityksenä pidetään niitä normeja ja arvoja, jotka kattavasti ja tiedostamattamme ohjaavat arviointejamme ja käytöstämme. Moraalista puhuttaessa ei voidakaan ajatella, että se joko on meillä tai sitten ei, sillä teemme monesti tiedostamattamme päätöksiä, joiden pohjana ovat omat moraalikäsitteemme. (Koskinen & Nilsson, 2000, s. 45.)

Omat moraalikäsitteemme ovat siis niin sanotusti sisäsyntyisiä, joten siitä seuraa se, että vaikka meillä jokaisella on oma moraalimme, niin emme silti toimissamme ole aina moraalisia. Moraalittomuutta, jota tietyissä tilanteissa voidaan pitää huonona toimintana, voidaan myöskin pitää yhtenä moraalitn muotona. Moraali käsitteenä ohjaa siis sitä tietoista tai tiedostamatonta toimintaamme, jonka mukaan määrittelemme tekemisemme ja sen, miten tulkitsemme kulloinkin moraalitn liittyvät ja sen osalta noudatettavat tekijät. (Koskinen & Lehtinen, 1995, s. 27.)

Voidaan sanoa, että moraalit on osa perimäämme, vaikkakin siihen vaikuttavat erilaisien kulttuuriympäristöjen moraalikäsitteet ja myös erilaiset näkemykset etiikan teorioista. Kulttuuripohjaiset moraalikäsitteet luovat kuitenkin sen ympäristön, jonka puitteissa yksilö toimii yhteisössään ja toteuttaa yhteisön asettamia moraalitdoduksia. Moraali on osa yksilöä, joten voidaan todeta, että tilanne, jolloin henkilö asettuisi

täysin hyvän ja pahan ulkopuolelle on harvinainen poikkeus. Tällöin käsitteenä puhutaisiin amoraalisuudesta. Sosiaalisen yhteisön luoman paineen ja paheksunnan kautta myöskään täydellisellä egoismilläkään ei ole usein sellaista kasvupohjaa, jonka avulla kyseinen ominaisuus kykenisi kukoistamaan. (Niiniluoto & Sihvola, 2005, s. 53.)

### 3.1.1 Virkamiehen eettisten ohjeiden perusta

Ne periaatteet, joita virkamiesetiikka pitää sisällään pohjautuvat oikeuskirjallisuudessa yleensä hyvän hallinnon ja siihen liittyvän puolueettomuuden periaatteeseen, huomioiden sen yhteydessä mielivallan ja lahjomien kiellon, sekä esteellisyyssäännökset. Lainsäädännössä virkamiesetiikalle on määritelty ainoastaan sen vähimmäistaso. Virkamieseettiset moraalinormit nousevatkin tärkeään asemaan silloin, kun virkamies miettii työssään sellaisia hyväksyttävän toiminnan rajoja, joissa hän ei voi tukeutua yksinomaan oikeusperiaatteisiin ja lainsäädäntöön. (Koskinen & Kulla, 2019, s. 38.)

Virkamiehen yleisten eettisten ohjeiden pohjana voidaan pitää **Suomen perustuslakia** (731/1999), joka mainitsee sekä valtiojärjestyksen että hyvän hallinnon perustan muun muassa seuraavissa laeissa: yhdenvertaisuuden lain edessä (Suomen perustuslaki, 2 luku 6 §), laillisuusperiaatteen (Suomen perustuslaki, 2 luku 8 §), oikeuden saada käsiteltyä asia puolueettomassa lainkäyttöelimestä (Suomen perustuslaki, 2 luku 21 §) ja virkojen kelpoisuusvaatimukset ja nimitysperusteet (Suomen perustuslaki, 11 luku 125 §). Muita lakeja, joissa otetaan kantaa virkamiehen eettiseen toimintaan ovat mm. **Hallintolaki** (434/2003) ja sen 1 luvun 1 §, jossa mainitaan lain tarkoituksesta toteuttaa ja edistää hyvää hallintoa sekä oikeusturvaa hallintoasioissa. Hallintolain, 5 luvun 28 § luettelee virkamiehen esteellisyyssperusteita. **Valtion virkamieslaki** (750/1994), jonka 4 luvun 15 § mainitsee: ”*Virkamies ei saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etua, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen taikka viranomaiseen*”. Lisäksi valtion virkamieslain, 4 luvun 18 § ottaa kantaa muun muassa virkamiehen sivutoimiin ja niistä tehtäviin ilmoituksiin. **Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta**, jäljempänä julkisuuslaki (621/1999) ottaa taas kantaa viranomaisten asiakirjojen julkisuuteen (Julkisuuslaki, 1 luku 1 §) ja viranomaisen velvollisuudesta edistää tiedonsaantia (Julkisuuslaki, 5 luku 20 §). **Yhdenvertaisuuslaki** (1325/2014), jonka tarkoituksena on ”*edistää yhdenvertaisuutta ja ehkäistä syrjintää sekä tehostaa syrjinnän kohteeksi joutuneen oikeusturvaa*”. **Rikoslaki** (39/1889), jonka 40 luku

pitää sisällään virkarikoksiin, kuten lahjuksen ottamiseen, virkavelvollisuuden rikkomiseen tai virka-aseman väärinkäyttämiseen liittyviin seikkoihin. Lisäksi virkamieseettisiin kysymyksiin otetaan kantaa myös muussakin lainsäädännössä, kuten esimerkiksi kirjanpitolaisissa (1336/1997), hankintalaisissa (Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016) ja rahanpesulaissa (Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017).

Esimerkkinä julkisuuslain ja viranomaisen julkisuusmyönteisen harkinnan ja myös eettisen toiminnan perusteista voidaan nähdä Korkeimman hallinto-oikeuden ratkaisussa KHO 2015:171 (Mäenpää, 2020, s. 26), jossa poliisiviranomainen oli omilla koulutuspäivillään esittänyt PowerPoint -dioiden avulla koulutusmateriaalia, jonka osalta valittaja oli vedonnut julkisuuslakiin ja vaatinut sen perusteella tuota materiaalia myös itselleen. Poliisiviranomainen oli katsonut, että kyseessä on julkisuuslain 5 §:n 3 momentin 3 kohdassa ja 4 momentissa tarkoitettu viranomaisen sisäistä työskentelyä varten laadittu asiakirja, joten kyseinen koulutusmateriaali on näin ollen rajattava julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. KHO katsoi ratkaisussaan, että koska kyseinen koulutusmateriaali ei pitänyt sisällään sellaisia tietoja, että se olisi tullut arkistolainsäädännön perusteella liittää arkistoon, niin aineistoon ei näin ollen sovelleta lainkohdtaa, joka mainitaan julkisuuslain 5 §:n 4 momentissa. Valittajan pyyntö on näin ollen voitu hylätä.

Korkeimman hallinto-oikeuden presidentti Pekka Vihervuori on omassa kirjoituksessaan Valtiotyönantaja- verkkolehdeissä ottanut myös kantaa virkamiesetiikan ja lain keskinäiseen suhteeseen. Hänen mukaansa oikeuden teoria rajaa oikeudelliset käyttäytymissäännöt muunlaisista käyttäytymissäännöistä. Näin sosiaaliset ja erilaiset eettiset normit kuuluvat moraalin, eivätkä niinkään oikeusmaailman piiriin. Toisaalta voidaan ajatella, että oikeusnormien tulee kuitenkin noudattaa yhteiskunnan yleisesti hyväksymiä käytänteitä ja normeja. Globalisaatio ja integraatio ovat muokanneet ja tulevat muokkaamaan osaltaan suomalaisen yhteiskunnan arvoperustaa ja luomaan sellaisiakin normeja, joiden ei aina nähdä olevan soveltuvia tai hyväksyttäviä omassa yhteiskunnassamme. (Vihervuori, 2015, kohta Virkamiesetiikka ja Laki.)

Valtion virkamieslain luvussa erinäisistä säännöksistä mainitaan valtiovarainministeriön yhteydessä toimivan valtion virkamieseettisen neuvottelukunnan tehtävät

virkamiesetiikkaan liittyvien asioiden käsittelyn osalta. Lain mukaan tuon käsittelyvastuun lisäksi edellä mainittu neuvottelukunta antaa virastojen pyynnöstä lausuntoja virkamieseettisistä kysymyksistä. Neuvottelukunnan tulee olla toiminnassaan riippumaton ja sen toimikausi on määritelty kestämään kerrallaan neljän vuoden ajan. Neuvottelukunnan tarkemmat tehtävät ja sen kokoonpano säädetään valtioneuvoston asetuksella. (Valtion virkamieslaki 750/1994, 15 luku 68 § 1–2 mom.) Myös eduskunnan oikeusasiamies ja oikeuskansleri huomioivat omissa ratkaisuisaan virkamiesetiikkaan liittyviä perusteita (Koskinen & Kulla, 2019, s. 38).

### 3.1.2 Eurooppaoikeuden näkemys hyvästä hallinnosta.

Euroopan unionin perusoikeuskirja ja sen 41 artikla määrittää perusoikeudet siitä, miten hyvä hallinto tulee toteuttaa EU:n alueella. Artiklan 1. kohta ottaa kantaa unionin toimielinten puolueettomuuteen, oikeudenmukaisuuteen ja siihen, että jokaisella on oikeus asiansa käsittelyyn kohtuullisessa ajassa. 2. kohdan mukaan jokaisella on oikeus tulla asiassaan kuulluksi ennen häneen kohdistuvia epäedullisia toimenpiteitä ja lisäksi jokainen voi tutustua häntä koskeviin asiakirjoihin, huomioiden muun muassa salassapito- ja luottamuksellisuusseikat. 3. kohta taas ottaa kantaa vahingonkorvausoikeuteen ja 4. kohta määrittää oikeuden yhteydenottokielen käytöstä ja sen pohjalta saatavan vastauksen perusteista. (Euroopan unionin perusoikeuskirja 2012/C 326/02, 41 artikla.)

Eurooppaoikeuden vaikutuskanavina voidaan pitää EU-oikeutta ja Euroopan neuvoston oikeutta. Ne velvoittavat hallintoviranomaista noudattamaan EU-oikeuden menettelyllisiä vaatimuksia toimeenpannessaan ja soveltaessaan EU-oikeutta tai siihen pohjautuvaa kansallista lainsäädäntöä. Toisaalta EU-oikeus ottaa kantaa ja esittää suosituksia hallintomenettelyn toteuttamiseksi, eikä voida myöskään unohtaa Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytäntöjen merkitystä hallintomenettelyn tarkentumisessa ja kehittämisessä. (Mäenpää, 2016, s. 8.)

### 3.1.3 OECD:n suositus julkisen hallinnon etiikan painopistealueista, integriteetti ja EU:n ilmoittajansuojadirektiivi

Taloudellisen yhteistyön ja kehityksen järjestö OECD on antanut oman suosituksensa julkisen hallinnon integriteetistä. Integriteetti on käsitteenä melko moniulotteinen ja nämä erilaiset integriteetin määritelmät painottuvat eri tieteenalojen mukaan. Salminen viittaa kirjassaan (2018, s. 25) Leo Hubertsin teokseen *The Integrity of Governance* (2004, s. 14–67). Hubertsin mukaan integriteetti pohjautuu yhteiskunnan moraalisiin arvoihin ja normeihin. Integriteetin voidaan ajatella jakautuvan eettisesti moitteettomaan suuntaan tai sopimattomaan ja rikolliseen suuntaan. Tämän lisäksi jakoa voidaan integriteetin osalta tehdä myös sen osalta, puhutaanko ammatillisesta vai henkilökohtaisesta integriteetistä ja Huberts näkee myös organisatorisella roolilla olevan merkitystä eettisten arvojen käsitemaailmassa. Integriteetti muodostuukin useiden arvotekijöiden, kuten esimerkiksi rehellisyyden, loukkaamattomuuden, vahingoittamattomuuden, koskemattomuuden, riippumattomuuden ja lahjomattomuuden yhteisarvona. Integriteetti on osa lainsäädäntöä ja sen tehtävänä on omalta osaltaan turvata demokratian toteutumista. (Salminen, 2018 s. 26.)

OECD:n suosituksen pääpainoarvo on korruption vastaisessa strategiassa. Suosituksen mukaan korruptio nähdään julkisten voimavarojen tuhlausena, taloudellista ja yhteiskunnallista eriarvoisuutta sekä poliittista polarisaatiota ja tyytymättömyyttä lisäävänä tekijänä ja lisäksi se heikentää instituutioihin liittyvää luottamusta. Julkisen hallinnon integriteetin tehtävänä on suosituksen mukaan johdonmukaistaa sitoutumista yhteisiin eettisiin arvoihin, normeihin ja periaatteisiin, joilla ylläpidetään ja asetetaan etusijalle yleinen etu yksityisten etujen sijaan. (OECD:n neuvoston suositus julkisen hallinnon integriteetistä, 2018.)





Kuvio 2. OECD:n neuvoston jaottelu julkisen hallinnon integriteetin suosituksista, 2018

Yhtenäisen ja kattavan järjestelmän luomiseksi OECD:n jäsenvaltioiden tulee integriteetisuositusten mukaisesti:

- Osoittaa sitoutumista julkisen hallinnon integriteetin lisäämiseen ja korrup-tion vähentämiseen.
- Selkeyttää institutionaalisten tehtävien osalta sitä, että ne kattavat koko julki-sen sektorin.
- Kehittää strateginen lähestymistapa lieventämään julkisen hallinnon integri-teettiriskejä.
- Asettaa virkamiehille tiukat normivaatimukset sitouttamalla heidät julkisen hallinnon arvoihin.

- Edistää koko yhteiskunnassa julkisen hallinnon integriteettiä suosivaa kulttuuria.
  - Panostaa arvojohtajuuteen integriteettiasioissa muun muassa liittämällä ne johdon toimenkuviin ja heidän työnsä arviointiin, sekä osaksi jo heidän valitsemisprosessiaan.
  - Myötävaikuttaa ansioihin perustuvan ammattimaisen julkisen sektorin kehittymistä, edistämällä rekrytoinneissa ansioituneisuuden ja läpinäkyvyyden periaatteita, samalla torjuen lähipiirin suosimista tai suosikkijärjestelmien kehittymistä.
  - Antaa riittävä koulutus pohja virkamiehille ja päivittää riittävän usein heidän tietoperustaansa, jotta heidän kykynsä noudattaa hallinnon eettisiä periaatteita toteutuu läpi heidän virkauransa.
  - Tukea avointa organisaatiokulttuuria, jossa avoimuuden kulttuuria edistämällä kyetään ratkomaan eettiset ongelmatilanteet läpi koko organisaation.
  - Taata sellainen valvontaympäristö, joka pystyy kohtuullisesti takaamaan organisaation tehokkuuden ja suorituskyvyn ja lisäksi sen, että lakeja ja käytäntöjä noudatetaan.
  - Luoda strateginen riskienhallinnan ja laadunvalvonnan seurantajärjestelmä, johon sisällytetään varoituselementtejä mahdollisten valvonnassa esiin nousseiden kriittisten rikkeiden osalta.
  - Lujittaa ulkoista valvontaa, seurantaa ja reagointivalmiutta myös valvontaelinten, lakisääteisten lainvalvontaviranomaisten ja hallintotuomioistuimien antamiin seuraamuksiin, päätöksiin ja virallisiin ohjeisiin.
  - Rohkaista avoimuutta ja luoda osallistava ilmapiiri eri sidosryhmätasolla, jotta saadaan rakennettua vastuullinen ja yleistä etua tavoitteleva toimintatapa myös yhteiskunnan poliittisen prosessin osalta.
- (OECD:n neuvoston suositus julkisen hallinnon integriteetistä, 2018.)

Edellä mainitun OECD:n julkisen hallinnon integriteettiä koskevan suosituksen lisäksi etiikkaan liittyvää asiaa on nostettu esiin myös EU:n ilmoittajansuojadirektiivissä. Direktiivin tarkoituksena on taata sellaisen ilmoituksen tehneen henkilön turvallisuus, joka työssään havaitsee yleisen edun vastaista toimintaa, tai hänellä on epäily tällaisesta toiminnasta, erikseen määritellyillä EU-oikeuden aloilla. Direktiivin laajempi tarkoitus on täten ennaltaehkäistä niitä mahdollisia uhkia tai vakavia haittoja, jotka kohdistuvat yleiseen etuun. (Valtionvarainministeriö, luku arvot ja virkamiesetiikka.)

#### 3.1.4 Arvot toimintaa ohjaavana tekijänä

Arvo- sanalle voidaan käsitteenä nähdä kahdentyyppistä merkitystä. Voimme ajatella sen tarkoittavan esimerkiksi jotain meille arvokasta asiaa tai esinettä. Toisaalta sana

liittyy myös olennaisesti eettiseen pohdintaan ja siihen, miten oma kulttuurimme hyväksyy tietynlaiset toimintatavat ja muokkaa näistä tavoista oman hyväksytyin arvo maailmansa. (Aaltonen & Junkkari, 1999, s. 59.)

Millä keinoin yksilö sitten pyrkii toteuttamaan omia arvojaan? Tai esitetäänkö kysymys toisella tapaa, eli: ”Mikä seikka ohjaa arvojamme?” Aaltonen & Junkkari (1999, s. 71) jakavat arvoamme ohjaavat tekijät rationaalsiin ja emotionaalsiin tekijöihin. Klassisena esimerkkinä he käyttävät myös määritelmää järki ja tunteet. Rationaalisen arvoajattelun pohjana ovat lait, säännökset, normit ja ohjeet, kun taas emotionaalisessa arvoajattelussa tukeudumme kasvatuksemme kautta saatuun ja omaan tunnepohjaiseen käsitykseen siitä, mikä on arvojen mukaista toimintaa. (Aaltonen & Junkkari, 1999, s. 71–72.) Arvojen noudattamisperusteiden osalta voidaan myös miettiä sitä, millaiset motiivit ovat ohjaamassa kulloistakin toimintaamme. Perustuuko arvojen noudattaminen ja niissä pysyminen siihen, että noudatamme hyväksytyä arvonäkemyistä vain sen vuoksi, että pelkäämme jonkinlaisen sanktion saamista, mikäli toimimme yhteisön hyväksymien arvojen vastaisesti. Vai noudatammeko arvoja niin sanotusti sisäsyntyisesti, saamamme kasvatuksen vaikutuksesta. (Aaltonen & Junkkari, 1999, s. 74.)

### 3.1.5 Valtionhallinnon lähestymistapa arvojen määrittelyssä

Valtionhallinnossa virkamieseettiset kysymykset on nostettu tärkeäksi osaksi uusien virkamiesten perehdytystä, henkilöstökoulutusta ja hallinnon ja sen alaisten virastojen sisäistä viestintää. Valtiovarainministeriö onkin julkaissut vuonna 2021 virkamieseettisen toimintaohjeen (yleisesitys valtionhallinnon virkamiesetiikkaa koskevista sääöksistä, ohjeista ja käytännöistä). Ohje on tarkoitettu kuten edellä mainittu valtionhallinnon omaan käyttöön, mutta sen tarkoituksena on antaa aiheeseen liittyvää tietoutta myöskin hallinnon ulkopuolisille tahoille (Valtiovarainministeriö, 2021, s. 3.)

Valtionhallinnon arvopohjana voidaan pitää sekä demokraattisen oikeusvaltion periaatteita että myös niitä näkemyksiä, joiden varaan pohjoismainen hyvinvointiyhteiskunta on rakennettu. Voidaan ajatella, että yksittäinen virkamieskään ei voi toteuttaa hyvää hallintotapaa, tai olla osa laadukasta viranomaistoimintaa, ilman valtionhallinnon arvoperustan ja sen sisällön ymmärtämistä. (Valtiovarainministeriö, 2021, s. 6.)

Valtionhallinnossa arvoperusta pohjautuu seuraaviin osa-alueisiin:



Kuvio 3. Kuvio valtionhallinnon arvoperustasta.

Valtionhallinnossa toiminnan **tuloksellisuuden** lähtökohtana on se, että resursseja käytetään tehokkaasti ja samalla mietitään voimavarojen ylläpitämistä ja kehittämistä. Yksittäisen virkamiehen työn osalta tämä tarkoittaa sitä, että hänen tulee tehdä työnsä joutuisasti ja samalla noudattaa työnjohdon antamia ohjeita ja määräyksiä. **Laatu ja vahva asiantuntemus** toteutuvat niin, että palveluja käyttävät kansalaiset saavat laadukasta ja ammattitaitoista palvelua asioidessaan viranomaisella. **Avoimuudella** on tärkeä rooli kansalaisluottamuksen ja hallinnon julkisuuskuvan kannalta. Perusajatuk-  
sena on, että viranomaisen tiedottaa avoimesti toiminnastaan ja edesauttaa näin myös sitä, että kansalaisilla on mahdollisuus valvoa julkista toimintaa. Avoimuus on tärkeä osatekijä myöskin **luottamuksen** rakentamisessa. Kansalaisilla tulee olla luottamus

siihen, että viranomainen tekee päätökset hyvän hallintotavan mukaan, tasapuolisesti ja riippumattomasti. **Palveluperiaate** rakentuu yleisen edun tuottamisen näkemykselle, jossa samalla toteutetaan palvelun korkeaa laatua, vaikuttavuutta, tehokkuutta ja taloudellisuutta. **Tasa-arvo** korostaa kansalaisten yhdenvertaista ja tasapuolista kohtelua ja esimerkiksi päätöksissä tulee noudattaa samanlaisissa tapauksissa samanlaista ratkaisulogiikkaa. **Puolueettomuus ja riippumattomuus** ovat asioita, jotka liittyvät olennaisesti päätöksentekoon ja siihen, että päätöksiä tehdään puolueettomasti, tosiseikkojen perusteella ja niin, että kaikilla osapuolilla on mahdollisuus tuoda julki oma kantansa kulloinkin käsitellyssä olevan asian osalta. Virkamies hoitaa työtään **virka-vastuunsa** perusteella, vastaten tekemiensä toimien lainmukaisuudesta. Hänen suoritustaan myös arvioidaan tulostavoitteiden saavuttamisen mittaamiseksi. (Valtiovarainministeriö, 2021, s. 6–7.)

### 3.1.6 Virkamiehen oikeudet ja velvollisuudet

Virkamiehen perusoikeudet eivät juurikaan eroa kansalaisen perusoikeuksista, poikkeuksena Valtion virkamieslain, 4 luvun 16 §, jonka mukaan: *”Virkamies, jonka tehtäviin kuuluu edustaa valtiota työnantajana, ei saa toimia valtioon palvelussuhteessa olevia edustavassa yhdistyksessä sellaisessa asemassa, että yhdistyksessä toimiminen on ristiriidassa sanotun virkatehtävän kanssa.”* Virkamiehen toiminnan lainmukaisuus on kirjattu taas perustuslakiin: *”virkamies vastaa toimiensa lainmukaisuudesta”* (Suomen perustuslaki, 10 luku 118 §). Virkamiehen tekemästä virheestä on vahingonkorvauslain perusteella ensisijaisessa korvausvastuussa hänen työnantajansa (Vahingonkorvauslaki 412/1974, 3 luku 2 §).

Valtion virkamieslain 4. luvun mainitsemiin viranomaisen ja virkamiehen yleisiin velvollisuuksiin kuuluvat velvollisuus tehdä työnsä asianmukaisesti ja viivytyksettä ja lisäksi hänen tulee noudattaa työnjohto- ja valvontamääräyksiä (Valtion virkamieslain, 4 luku 14 § 1 mom.) saman pykälän 2 mom. velvoittaa virkamiestä käyttäytymään asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Virkamies ei myöskään saa vaatia, hyväksyä tai ottaa vastaan taloudellista tai muuta etuutta, jos se voi heikentää luottamusta virkamieheen, tai siihen viranomaiseen, jossa hän hoitaa virkaansa (Valtion virkamieslaki, 4 luku 15 §). Virkamiehellä on myös vaitiolo- ja salassapitovelvollisuus (Valtion virkamieslaki, 4 luku 17 §) ja hänen tulee tehdä mahdolliseen sivutoimeen liittyvät

ilmoitukset työnantajalleen (Valtion virkamieslaki, 4 luku 18 §). Lisäksi hänen tulee suostua työnantajan määräyksestä terveydentilaansa liittyviin tarkastuksiin ja tutkimuksiin, jotta niiden avulla voidaan todeta virkamiehen tehtävään kuuluvien edellytysten täytyminen (Valtion virkamieslaki, 4 luku 19 §).

### 3.1.7 Yksityisyyden suoja työelämässä ja siihen liittyvien asioiden mahdollinen vaikutus virkamiehen toiminnan eettiseen luotettavuuteen

Lain yksityisyyden suojasta työelämässä 759/2004 tarkoituksena on yksityiselämän suojan ja muiden yksityisyyden suojaa turvaavien perusoikeuksien toteuttaminen työelämässä. Edellä mainitussa laissa on säädetty niistä menettelytavoista, joita työnantajan tulee noudattaa kerätessään ja käsitellessään muun muassa virkasuhteeseen liittyviä henkilötietoja. (Koskinen & Ullakonoja, 2016, s. 84.) Työnantajan on henkilötietojen keräämisen avulla pystyttävä muun muassa työhönottotilanteessa arvioimaan hakijan pätevyyttä hoitaa avoinna olevaa virkaa tai sitä, onko hakija yleisesti sopiva hoitamaan kyseistä tehtävää.

Esimerkiksi ulosottotarkastajan tehtävän menestyksellinen hoitaminen edellyttää sitä, että hänen oma taloudellinen tilanteensa on sellainen, ettei siitä aiheudu sellaista haittaa, joka kyseenalaistaisi hänen kykynsä hoitaa omaa virkatehtäväänsä. Laissa yksityisyyden suojasta työelämässä ja sen 5 a §:ssä mainitaan: *”Työnantajalla on oikeus saada ja käyttää tehtävään valittua työnhakijaa koskevia luottotietolain (527/2007) 4 luvussa tarkoitettuja henkilöluottotietoja työnhakijan luotettavuuden arvioimiseksi, kun työnhakijan on tarkoitus toimia työtehtävissä, jotka edellyttävät erityistä luotettavuutta”*. Työnantajan tulee hankkia nämä työtehtävän kannalta tarvittavat luottotiedot omalla kustannuksellaan. (Koskinen & Ullakonoja, 2016, s. 87.)

Työnantaja voi velvoittaa virkasuhteen aikana virkamiestä toimittamaan todistuksen huumausainetestistä. Testiä voidaan pyytää, mikäli työnantajalla on aihetta epäillä virkamiehen hoitavan työtehtäviään huumavien aineiden vaikutuksen alaisena ja testaaminen on välttämätöntä virkamiehen työ- ja toimintakyvyn selvittämiseksi. Huumavien aineiden käytöllä saattaisi olla merkittävää haittaa työtehtävien hoitamisen osalta ja siitä saattaisi mahdollisesti aiheutua myöskin korvaamatonta vahinkoa työnantajalle. (Koskinen & Ullakonoja, 2016, s. 86.) Virkamiehen alkoholin käyttö voi aiheuttaa

myöskin tilanteita, jolloin virkamiehen kyky hoitaa virkaansa eettisten säännösten perusteella vaarantuu. Lainsäädännössä ei ole suoraan säädöksiä, joiden avulla työnantaja voisi puhalluttaa virkamiehen, silloin kun on epäily siitä, että virkamies on työpaikallaan humalassa. Työnantajan puhalluttamisoikeus johdetaankin työnantajan yleisen työnjohto-oikeuden kautta ja siitä, että työnantajalla on velvollisuus huolehtia työpaikan työturvallisuudesta. (Koskinen & Ullakonoja, 2016, s. 87.)

### 3.2 Työyhteisön ja esimiehen vaikutus eettisten arvojen toteutumisessa.

Aaltosen ja Junkkarin mukaan monet arvoprosessit ovat nimenomaan henkilöstöprosesseja, ja arvojen toteutumisen onnistumisessa voidaan ratkaisevana pitää sitä, miten henkilöstö on nuo arvot sisäistänyt. Hyvinvoiva henkilöstö haluaa tehdä tuloksellista työtä toteuttaen samalla työnantajan ja työyhteisön määrittelemää arvoperustaa. Mikäli työnantajan etiikka säröytyy ja työntekijät kokevat hämmennystä arvojen osalta, niin työyhteisön jäsenet alkavat voimaan huonommin, ihmissuhteet kiristyvät ja samalla omaan työhön kohdistuva arvostus laskee. (Aaltonen & Junkkari, 2003, s. 255–256.)

Valtionhallinnon organisaatiota on jo pidemmän aikaa viety pois hierarkiasta ja kontrolloidusta johtamisesta kohti toimintavapautta ja tiimejä, jotka pystyvät paremmin vastaamaan muun muassa suunnitelmien joustavuuden vaatimuksiin. Samalla ammatillista pätevyyttä ollaan korvaamassa tehtävään sopivuudella. Tämänhetkisen itseohjautuvan työn tekemisen mittareina voidaan, myös valtionhallinnossa, pitää lahjakkuutta ja kykyä tehdä työnsä tuloshakuisesti. Julkisissa organisaatioissa eettinen johtajuus nähdään arvojohtajuutena ja laajemmin tutkittuna yhteiskuntaeettisenä johtajuutena, joka lisää eettisyyden uskottavuutta sekä organisaation sisällä että siinä kokonaiskuvassa, jonka se muodostaa myös yhteiskunnallisella tasolla. (Salminen, 2011, s. 131–132.)

### 3.3 Aikaisempia tutkimuksia

Salminen (2018, s. 11) mainitsee kirjassaan, että moraalien ja etiikan tutkimuskirjallisuuden aihepiirit ovat melko laajat ja aihe on myös kiinnostanut useita tutkijoita. Tutkimuksen lähtökohtina ovat olleet muun muassa hyveiden sekä kansalaisuuden ja

etiikan kysymykset julkisessa hallinnossa ja sitä on tutkinut yhdysvaltalainen yhteiskuntaetiikan professori Terry L. Cooper. Edellisen kollega Donald C. Menzel on taas osaltaan perehtynyt etiikan johtamiseen, integriteettiin ja etiikan käytännön tapauksiin.

Cooper käsittelee kirjassa *Handbook of Administrative Ethics* ja sen osiossa ”The Emergence of Administrative Ethics as a Field of Study in the United States” aluksi eettisen tutkimuksen historiaa ja sitä, miten tutkimus on muovannut eettistä ajattelua hallinnon alueella. Cooperin mukaan 80–90-luvulla hallinnolliseen etiikkaan keskittyvä kirjallisuus nousi kukoistukseensa (Cooper, 2001, s.16). Viimeisimpien julkaisujen keskeisinä teemoina Cooper näkee *kansalaisuuden ja demokratian teorian, hyveen merkityksen, perustuslailliset ja organisaatioiden yhteyteen liittyvät teemat, eettisen koulutuksen ja filosofian teorit ja näkökulmat ja tietoisuuteen perustuvan moraalisen kehityksen teorit*. Miettiessään kansalaisuuden ja demokratian keskinäistä suhdetta, Cooper mainitsee H. George Fredericksonin artikkelin ”*The Recovery of Civism in Public Administration*” (1982, s. 501). Artikkelissa Frederickson kritisoi hallintoviranomaisten ja kansalaisten välistä kuilua hallintoasioissa. Hänen vaatimuksensa oli, että julkishallinnon tulisi viedä arvojaan lähemmäksi kansalaisyhteiskuntaa ja selkeyttää näin omaa rooliaan julkisuudessa.

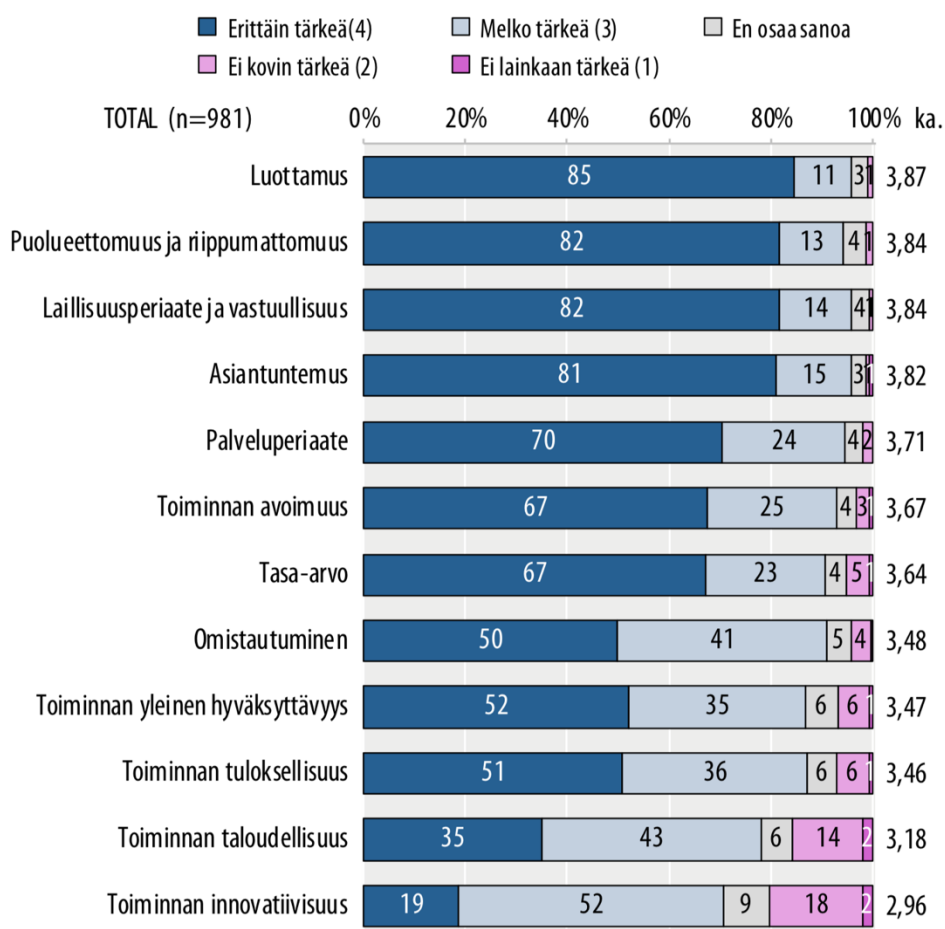
Cooper on taas käsitellyt kansalaisyhteiskunnan sisällä syntyneitä, epämuodollisia etiikan normistoja, jotka hän näkee tarjoavan parhaat normistot silloin, kun ollaan luomassa julkishallinnon eettisiä arvoja. (Cooper, 2001, s.18). Hyve-etiikan ajatusmaailmassa eettisten periaatteiden ja niihin liittyvien pulmien käsittelyssä painopisteenä ovat yksilön henkilökohtaiset luonteenpiirteet. Normatiivisen, yksilön identiteettiin perustuvan eettisen ajattelun nähdään olevan tärkeässä roolissa, kun taistellaan julkishallinnon korruptiota vastaan. (Cooper, 2001, s.19.) Virkamiesetiikkaa tutkinut Lennart Lundqvist on taas lähtenyt siitä ajatuksesta, että julkisen toiminnan perustana olevan etiikan vaikuttimina ovat lainalaisuus, lojaalisuus poliittista päätöksentekoa kohtaan, kansalaisten tarpeet ja yleinen etu. (Lundqvist, 1988, s. 168–172).

Valtiovarainministeriö on vuonna 2017 julkaissut julkaisun *Valtionhallinnon virkamiesetiikan ja -moraalin tila – kansalaiskyselyn tulokset*. Tämän julkaisun tekijöinä ovat olleet Jaakko Hyry ja TNS Gallup, joka toteutti tuon kyselytutkimuksen. Tutkimuksessa oli rajattuna pois henkilöt, jotka työskentelivät valtionhallinnon



palveluksessa. Kyselytutkimuksen tarkoituksena oli selvittää kansalaisten mielipiteitä eri arvojen tärkeydestä ja niiden toteutumisesta valtionhallinnon virkamiesten toiminnassa. Vastaajien ikärakenne oli 15–79 vuotta ja vastaajista 51 % oli työssäkäyviä, pitäen sisällään myöskin yksityiset ammatinharjoittajat ja yrittäjät, 9 % työttömiä, 13 % koululaisia tai opiskelijoita ja 24 % eläkeläisiä. Eläkeläisten osuutta vastaajista pidettiin tutkimuksessa merkittävänä. (Hyry, 2017, s. 13, 15.) Alla oleva kaavio kuvaa hyvin niitä arvo-odotuksia, jotka nostettiin haastateltavien mielestä keskeiseen asemaan. Tärkeimpinä arvoina voidaan haastateltavien vastausten perusteella pitää luottamusta, puolueettomuutta ja riippumattomuutta, laillisuusperiaatetta, vastuullisuutta, asiantuntemusta ja palveluperiaatetta. Toiminnan innovatiivisuus koettiin taas vähiten tärkeäksi. (Hyry, 2017, s. 20.)

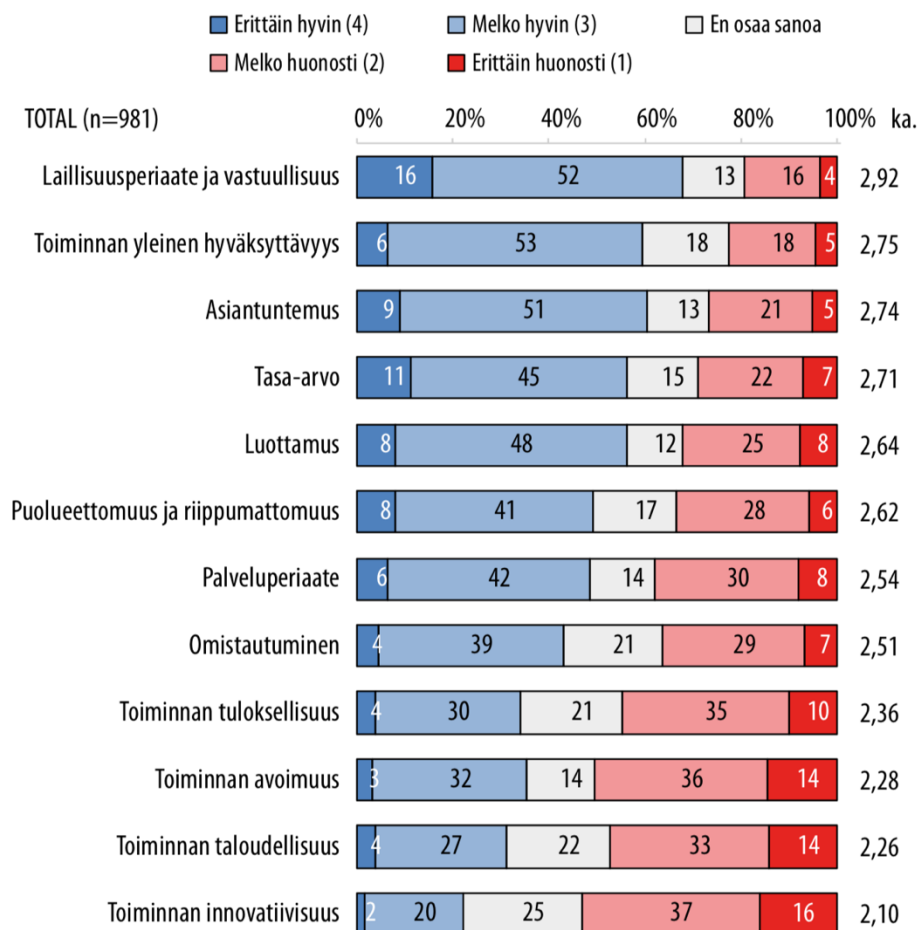
### Kuinka tärkeä arvo tämä mielestäsi on?



Kuvio 4. Valtionhallinnon virkamiesetiikan ja -moraalin tila – kansalaiskyselyn tulokset 2017. Arvon merkitys kyselyyn osallistujalle.

Kun arvojen tärkeyttä verrattiin alla olevassa kaaviossa annettuihin vastauksiin arvojen toteutumisesta, niin voidaan todeta, että suhteellinen ero oli suurin toiminnan avoimuuden, luottamuksen, puolueettomuuden, riippumattomuuden sekä palveluperiaatteen toteutumisessa. Tulosten perusteella vahvimmat arvot olivat laillisuus ja vastuullisuus. (Hyry, 2017, s. 24.)

#### Entä kuinka hyvin tämä arvo toteutuu virkamiesten toiminnassa?



Kuvio 5. Valtionhallinnon virkamiesetiikan ja -moraalin tila – kansalaiskyselyn tulokset 2017. Arvon toteutuminen virkamiesten toiminnassa.

Hyryn tutkimuksessa tutkimukseen osallistuvat antoivat lisäksi oman näkemyksensä valtionhallinnon ydinarvoista sekä siitä, mitkä näistä ydinarvoista ovat toteutuneet hyvin ja mikä arvoista on sellainen, joiden osalta valtionhallinnon tulee miettiä pikaisia korjaustoimenpiteitä. Kokonaisarviona virkamiesetiikan ja -moraalin tila arvioitiin tässä tutkimuksessa melko hyväksi. Parhaimmat arviot saatiin nuorilta ja yli 65-vuotiailta, kun taas 30–45-vuotiaat olivat kriittisimpiä arvoissaan. (Hyry, 2017, s. 30.)

## 4 TUTKIMUKSEN TOTEUTUS

### 4.1 Ulosotto – Valtion hoitama erillisorganisaatio laiminlyötyjen siviilioikeudellisten velvoitteiden täytäntöönpanoa varten.

Ulosotto-oikeus ja sen yhtenäiset säädökset pohjautuvat vuoden 1669 ulosottosääntöön. Ulosottosääntöä uudistettiin vuonna 1734, jolloin voimaan tuli ulosottokaari. Kehitysprosessi jatkui vuonna 1895, jolloin ulosottolaki korvasi siihen saakka voimassa olleen ulosottokaaren. Ulosottolakia uudistettiin usean vuosikymmenen aikana ja merkittäviä muutoksia oli muun muassa 1990-luvulla voimaan tullut ulosottolain kokonaisuudistus, jolloin nimismiesten ja kaupunginvoutien niin sanotusta kaksijakoisesta järjestelmästä siirryttiin kihlakuntajaotuksen pohjalle perustuvaan erilliseen ulosottoorganisaatioon. Vuonna 2008 voimaan tuli nykyinen, ulosoton toimintaa ohjaava lainsäädäntö, eli ulosottokaari 705/2007, toki sekin on kokenut jo voimaanastumisensa jälkeen useita säännösmuutoksia. (Linna & Leppänen, 2014, s. 5.)

Ulosotto on Suomessa oikeusministeriön hallinnonalaan kuuluva organisaatio, joka vielä vuoden 2008 ulosottolainsäädännön uudistuksen jälkeen piti sisällään kolmitasoisena organisaation, jossa toimijoina olivat oikeusministeriö, lääninhallitukset ja paikalliset ulosottoviranomaiset (Linna, 2019, s. 28). Vuoden 2019 aikana tämä organisaatorakenne muuttui kaksiportaiseksi, jossa toimintatasoina olivat Valtakunnantoudivirasto, jonka tehtävänä oli toimia valtakunnallisena hallinnollisena keskusvirastona ja edellä mainitun yksikön alaisuudessa toimivat ulosottovirastot. Alueellisesti organisaatio oli jaettu 22 ulosottopiiriin. Viimeisin ja ehkä merkittävin ulosottoa koskeva uudistus tapahtui vuonna 2020, jolloin ulosottopiirijaosta luovuttiin ja perustettiin yksiportainen yhtenäisvirasto, jonka virka-alue käsittää koko Suomen. Nykyisin tätä ulosoton organisaatiota kutsutaan ulosottolaitokseksi ja se kuuluu edelleen oikeusministeriön hallinnonalaan. (Linna, 2019, s. 29.)

Ulosottolaitos käsittää nykyään kolme eri täytäntöönpanoa suorittavaa perintämuotoa, eli perustäytäntöönpanon, laajan täytäntöönpanon ja erityistäytäntöönpanon. **Perustäytäntöönpano** on kuuden toiminta-alueen omaava valtakunnallinen toimintayksikkö, jonka tehtävänä on sähköisin menetelmin suorittaa summaarista täytäntöönpanoa massaluonteisten maksuvelvoitteiden osalta luonnollisilta henkilöiltä, pois lukien

elinkeinonharjoittajat. Tämän täytäntöönpanon erityispiirre on se, että siinä ei tavata velallisasiakkaita kasvotusten. Perustäytäntöönpanon niin sanottujen rutiinitehtävien virkaa hoitavat ulosottotarkastajat. (Linna, 2019, s. 30, 33.) **Laaja täytäntöönpano** ja siellä virassa olevat ulosottoylitarkastajat hoitavat tehtäviä, jotka aiemmin kuuluivat kihlakunnan ulosottomiehelle. Heidän tehtävänkuvansa eroaa ulosottotarkastajan tehtävänkuvasta muun muassa sillä, että he tekevät kihlakunnanvoudin heille määräämiä laajempia täytäntöönpanotoimia. He voivat täytäntöönpanon niin vaatiessa esimerkiksi realisoida velallisen irtainta tai kiinteää omaisuutta ja tehdä laajempia ulosotto selvityksiä, jotka vaativat velallisen läsnäoloa. **Eriyistäytäntöönpanon** ylitarkastajat keskittyvät perintätapauksiin, jotka vaativat vielä laajaakin täytäntöönpanoa enemmän selvittelytoimia. (Linna, 2019, s. 32.)

#### 4.2 Tutkimukseen osallistuneet henkilöt ja tutkimuksen toteutus.

Haastatteluun valittiin perustäytäntöönpanon toimintayksiköistä yhteensä seitsemän ulosottotarkastajaa. Lähtökohtana valinnoille oli se, että haastateltavilla tuli olla mahdollisimman lyhyt aika siitä, kun he olivat osallistuneet ulosottolaitoksen järjestämään verkkokoulutukseen. Tämä siitä syystä, että koulutuksessa esiin nostetut aiheet, mukaan lukien koulutusosio virkamiesetiikasta ja arvoista, olisi heillä vielä mahdollisimman tuoreessa muistissa. Listausta sopivista haastateltavista saatiin perustäytäntöönpanon johtavalta kihlakunnanvoudilta ja haastateltavat valittiin niin, että jokaiselta alueelta haastateltiin vähintään yksi henkilö. Kaikki haastateltavat olivat tuon koulutuksen jälkeen ehtineet hoitamaan ulosottotarkastajan virkaa jo muutaman kuukauden ajan, joten heillä oli koulutuksen kautta saadun teoriaosaamisen lisäksi myös käytännön työn kautta saatua osaamista, myös virkamiesetiikkaan ja arvoihin liittyvistä seikoista.

Haastattelututkimus suoritettiin yksilöhaastatteluina maaliskuun puolivälissä (viikoilla 10–11) 2022 ja se toteutettiin Skype for Business -ohjelman avulla. Sovimme työn tilaajan kanssa siitä, että haastattelu voidaan suorittaa työajalla ja määrittelimme myös alustavasti yhteen haastatteluun kuluvan ajan (20–30 minuuttia). Mahdollisiin haastateltaviin oltiin ensin yhteydessä puhelimitse maaliskuun alussa (viikolla 9) ja tiedusteltiin heidän halukkuuttaan osallistua haastatteluun. Puhelinkeskustelun aikana käytiin läpi perustietoa haastattelun pohjana olevasta opinnäytetyöstä, tutkittavasta

aiheesta ja sovittiin haastattelun tarkemmasta ajankohdasta. Edellä mainitussa puhelinkeskustelussa ei kuitenkaan vielä avattu haastateltaville itse haastatteluun liittyviä teemoja, sillä niiden kertominen olisi saattanut vaikuttaa haastattelun välittömyyteen. Kvalitatiivisen tutkimuksen pyrkimyksenään on löytää tai paljastaa tosiasioita, eikä todentaa niitä totuusväittämiä, jotka ovat jo olemassa (Hirsjärvi ym., 2009, s. 161).

Haastattelutilanteessa haastateltaville kerrottiin ensin haastattelun tarkoitus ja mainittiin siitä, että haastattelun tulosten analysointia varten haastattelut tullaan nauhoittamaan digitaalisesti Skype for Business -ohjelman avulla. Samalla mainittiin, että nauhoitteet tullaan käsittelemään anonymisti. Taustatietoina haastateltavilta tiedusteltiin ”ikähaarukkaa” johon he kuuluvat (välillä 25–30, 30–35 jne.), aiempaa valtionhallinnon/ulosoton työkokemusta vuosissa ja heidän koulutustasoaan. Näiden lisäksi haastattelujen osalta kirjattiin ylös vielä haastateltavan sukupuoli, haastattelupäivä, haastatteluun käytetty kokonaisaika ja tieto siitä, millä perustäytäntöönpanon alueella kyseinen henkilö hoitaa virkaansa. Haastattelut suoritettiin ilman videoyhteyttä ja haastattelun aikana haastattelija jakoi ainoastaan yhden PowerPoint -sivun, jonka tehtävänä oli toimia arvoteemaan liittyvien haastattelukysymysten tukena.

#### 4.3 Haastatteluissa käsitellyt teemat ja niihin liittyvät kysymykset

Aluksi voidaan todeta, että arvot -teeman osalta kysymysten pohjana käytettiin niitä valtionhallinnon arvoja, jotka on mainittu Valtiovarainministeriön julkaisussa *Valtionhallinnon virkamiesetiikan ja moraalien tila – kansalaiskyselyn tulokset* (2017). Tämä siitä syystä, että vastaavanlaista ulosoton asiakkaille suunnattua arvoihin kohdistuvaa kyselyä ei ole toistaiseksi samassa laajuudessa vielä toteutettu. Asiasta keskusteltiin ennen haastatteluja myös työn tilaajan kanssa ja tällöin todettiin yhdessä perustäytäntöönpanoyksikön johtavan vouden kanssa, että kyseiset valtionhallinnon arvot edustavat kuitenkin mitä suurimmassa määrin myös ulosottolaitoksen arvomaailmaa, vaikka joitain nyanssieroja onkin. Näin päädyttiin siihen, että haastattelututkimuksessa tullaan käyttämään edellä mainittuja valtionhallinnon arvoja. Tämä rajaus kerrottiin myöskin haastattelujen yhteydessä haastateltaville, kun he miettivät kysymyksissä esitettyjä arvoja oman työnsä osalta.

## 1) Etiikka:

Ensimmäinen teema käsitteli etiikan käsitettä. Kysymyksen tarkoituksena oli selvittää ulosottotarkastajan omaa näkemystä siitä, miten hän ymmärtää etiikka -sanan käsitteen ja sen sisällöllisen merkityksen. Jatkokysymyksenä haastateltavia pyydettiin pohtimaan sitä, miten tarpeelliseksi he kokevat virkamiesetiikan käsitteen oman työnsä osalta ja millä perusteilla kyseinen asia on heidän mielestään tärkeä. Tämän teeman koettiin olevan hyvänä aloituksena sille, että haastateltavat saatiin viritettyä arvopohjaiseen ajatteluun ja samalla miettimään sitä, miten tärkeä osa etiikalla on silloin, kun he suorittavat päivittäisiä työtehtäviään. Eettiset ratkaisut ulosottoiminnassa perustuvat mitä suurimmaksi osaksi lakeihin ja sääntöihin, mutta tässä haluttiin tutkia vielä, kuinka paljon edellä mainituissa ratkaisuissa ja eettisten arvojen toteutumisessa nousee esiin myös esimerkiksi virkaiän myötä saatu kokemus.

## 2) Arvot:

Toisen teeman avulla haastateltavien tuli miettiä sitä, mihin tärkeysjärjestykseen he itse asettaisivat valtionhallinnon arvoperustasta nostetut arvot, joita olivat tuloksellisuus, avoimuus, laatu, luottamus, palveluperiaate, puolueettomuus ja riippumattomuus, tasa-arvo ja vastuullisuus. Aaltonen & Junkkari (2005, s. 60) luettelevat eri arvojen määritelmiä. He mainitsevat arvojen olevan muun muassa asioita, joita pidämme tärkeinä. Arvot ovat lisäksi valintoja ja ne ovat myös yleisiä taipumuksia, joiden avulla pyritään saavuttamaan tietyt päämäärät. Kun haastateltavat olivat ensin miettineet ja valinneet heille esitetyistä arvoista omasta mielestään tärkeimmät, niin tämän jälkeen heidän tuli arvioida kansalaisten, eli valtionhallinnon asiakkaiden näkemystä siitä, mitä arvoja he pitävät tärkeimpinä asioidessaan viranomaisen kanssa. Haastateltavien vastausten perusteella on tarkoitus selvittää sitä, eroavatko virkamiesten ja kansalaisten näkemykset arvojen tärkeyden osalta ja jos eroavat, onko vastauksissa merkittäviä eroja.

Arvokysymyksiä jatkettiin ja pyrittiin selvittämään virkamiesten näkemystä siihen, kuinka hyvin heidän mielestään arvot toteutuvat heidän päivittäisessä työssään, sekä ulosoton ulkoisten asiakkaiden että virkamiesten sisäiseen kanssakäymiseen liittyvissä palvelutilanteissa. Arvot -teemaosion viimeisen kysymyksen tarkoituksena oli saada haastateltavat miettimään sellaisia mahdollisia tilanteita, joissa arvojen noudattaminen

saattaisi olla haastavaa, tai että he olisivat sivusta huomanneet sellaisen tilanteen, jossa arvojen noudattaminen ei ehkä ole mennyt aivan niihin liitettyjen ulosoton periaatteiden mukaisesti. Kysymyksellä pyrittiin kartoittamaan sitä, kohtasivatko haastatellut tällaisia tilanteita omassa työssään ja mistä heidän mielestään tällainen arvoja haastava tilanne olisi saattanut syntyä, tai aiheutua. Lennart Koskinen (2000, s. 70–71) mainitsee kirjassaan niin sanotun ”peilikokeen”, jonka mukaan jokaisen tulisi työpäivänsä päätteeksi mennä peilin eteen ja kysyä seuraavat kysymykset itseltään:

- Perustelinko tekemäni teot riittävän hyvin ja huomioinko päätöksissäni kaikki siihen liittyvät asiat?
- Olivatko päätökseni sekä lainmukaisia että yleisesti hyväksytyjä?
- Olivatko päätökset myös moraalisesti hyväksyttäviä?
- Olenko edelleen ylpeä teoistani ja siitä, miten kohtelin ihmisiä?
- Jäikö minulta jokin sellainen asia vielä tekemättä, joka olisi muodostanut työpäivästäni täydellisen.

”Peilikokeen” kysymyksiä ei haastattelussa esitetty, mutta ne olivat ajatuksellisen pohjana haastateltaville esitettyjen kysymysten laadinnassa. Ne ovat myös kysymyksiä, joita ulosottotarkastajankin tulisi miettiä arvojen toteutumisen osalta hoitaessaan päivittäisiä asiakaspalvelutilanteita.

### **3) Työympäristö:**

Kolmas teemakysymys käsitteli työympäristön merkitystä arvojen toteutumisessa. Aihetta lähestyttiin kysymyksissä sekä johtamisen että työpaikan ilmapiirin merkityksen kautta. Esimiehen työnjohdollisen vastuun lisäksi hänellä on myös tärkeä rooli työyhteisön me-hengen luomisessa ja sitä kautta avoimen luottamuksellisen vuorovaikutuksen rakentamisessa. Vaikka jokainen yksilönä vastaakin oman ammattitaitonsa kehittämistä, niin esimieheltä vaaditaan myös aktiivista roolia ja kykyä ylläpitää alaisensa osaamista, yksilö- ja ryhmäkohtaisten kehittämistarpeiden huomioimista ja työhyvinvoinnin lisäämiseen liittyvien toimien miettimistä. Työyhteisön on tärkeää kokea hallinnan tunnetta, sillä ilman tätä tunnetta työyhteisön toiminta saattaa muuttua epävarmaksi. Näin ollen onkin tärkeää, että työyhteisö voi kokea sen saavan tukea esimieheltään myös sen pohtiessa työhön sisältyviä, arvokysymyksiä. Yksilöllä on tällöin hallinnan tunne myös työhön liittyvän arvomaailman osalta. (Juuti & Vuorela 2015, s. 96.) Työilmapiirin lähtökohtana voidaan pitää yksilöiden keskinäistä luottamusta,

avoimuutta ja avuliaisuutta (Juuti & Vuorela 2015, s. 124). Avoin keskusteluyhteys edesauttaa myös arvoihin liittyvien tilanteiden käsittelyä. Miten eri yksilöt näkevät esimerkiksi haastattelussa mainittujen tuloksellisuuden ja laadun suhteen toisiinsa, eli heikentääkö jonkun mielestä vaikkapa ”liian hyvä laatu” tulokselliseen lopputulokseen pääsemistä. Näistä mahdollisista näkemyseroista onkin tärkeää keskustella työyhteisössä, jotta voidaan avoimesti lähteä miettimään sitä, mikä on riittävää suurten tömäärien ja kiireen keskellä.

#### **4) Koulutus**

Neljäntenä teemana haastateltavilta tiedusteltiin ulosottolaitoksen järjestämän verkko-koulutuksen osalta sitä, miten virkamiesetiikka ja siihen liittyvät kysymykset huomioidtiin tuossa verkkokoulutuksessa. Kysymyksen tarkoituksena oli saada virkamiesten näkemystä siihen, oliko tämä osa-alue nostettu koulutuksessa esiin ja missä laajuudessa. Lisäksi heiltä tiedusteltiin sitä, jäivätkö he koulutuksen osalta kaipaamaan lisäinformaatiota virkamieseettisiin kysymyksiin liittyen. Vaikka tehtävä tutkimus ei sinänsä ole kehittämistutkimus, niin koulutusteeman kysymysten toivotaan auttavan työn tilaajaa miettimään sitä, onko virkamiesetiikkaan liittyvä koulutusosio ollut koulutettavien mielestä tarpeeksi laaja, vai tulisiko sen osalta opetuskokonaisuutta miettiä uudelleen. Henkilöstön koulutus ja kehittäminen auttavat organisaatiota saavuttamaan strategisen tahtotilansa ja tässä tahtotilassa virkamieseettisten kysymysten omaksuminen ja hallinta on tärkeä osa ulosoton tahtotilaa (Juuti & Vuorela 2015, s. 200).

##### **4.4 Haastattelujen purku ja analysointi**

Haastattelut tallennettiin digitaaliseen muotoon Skype for Business -ohjelmalla, jonka jälkeen luotiin tekstimuotoiset tiedostot käyttäen apuna Microsoft Word -tekstinkäsittelyohjelmaa ja siihen sisältyvää sanelun tunnistavaa apuohjelmaa. Tämän jälkeen muodostuneiden tekstitiedostojen sisältö tarkistettiin vielä vertaamalla sitä alkuperäiseen haastatteluun ja mahdolliset virheellisyydet korjattiin haastattelussa saadun tiedon mukaisiksi. Valmiit tekstimuotoiset haastattelut tallennettiin omiksi tiedostoikseen, jotka nimettiin haastatteluajankohdan mukaan. Teemahaastatteluissa aineisto kirjoitetaan tekstimuotoon mahdollisimman sanatarkasti (Kananen, 2013, s. 99).



Aineiston analysointi voi tapahtua monellakin eri tavalla. Karkeasti nämä analysointitavat voidaan jakaa selittämiseen ja ymmärtämiseen pyrkivään lähestymistapaan. Selittämiseen pyrkivä lähestymistapa pohjautuu usein tilastolliseen analyysiin ja päätelmien tekemiseen, kun taas ymmärtämiseen pyrkivässä lähestymistavassa käytetään tavallisesti laadullista analyysia ja päätelmien tekoa. Pääperiaatteena voidaan sanoa, että analyysitavaksi tulisi valita sellainen tapa, joka parhaiten antaa vastauksen ongelmaan tai tutkimustehtävään. Useasti analyysi on se osa-alue, joka koetaan laadullisessa tutkimuksessa vaikeimmaksi. Tutkija tekee alustavia valintoja jo siinä vaiheessa, kun hän tutustuu saatuun aineistoon. (Kananen, 2013, s. 224.)

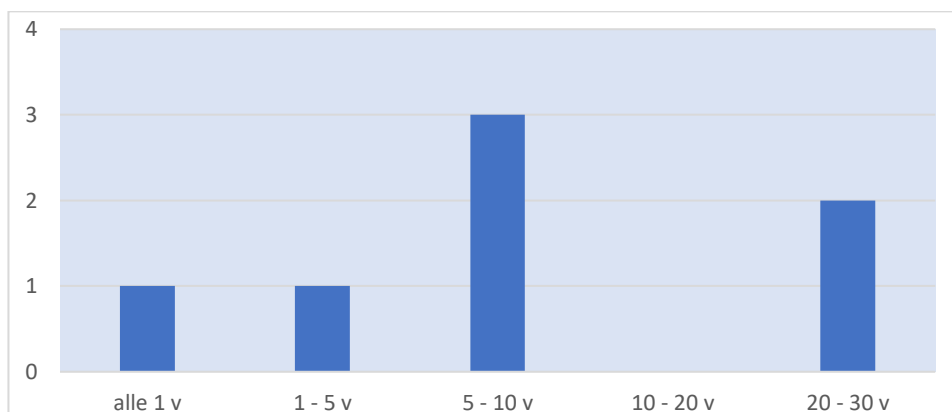
Aineisto kerättiin teemahaastattelujen avulla, joten luontevaksi analysointitavaksi valittiin teemoittelu. Tämä siitä syystä, että tehdyssä tutkimuksessa samat teemat esitettiin jokaiselle haastateltavalle ja erilainen aineisto muodostui kunkin haastateltavan vastausten perusteella. (Kananen, 2012, s. 117.) Teemoittelu perustuu luokitteluun ja kvantifiointiin, mutta luokittelu tehdään yleisemmällä tasolla. Vaikka teemahaastattelun teemat toteutetaankin teemoittain, niin on aina mahdollista se, että aineistosta nousee esiin myös uusia teemoja. Teemoittelussa jokaisen teeman yhteyteen kootaan haastatteluista kyseiseen teemaan liittyvät kohdat. Tutkimusraportin yhteydessä ja kunkin teeman kohdalla esitellään näytepaloina aitoja vastaajien tekstisitaatteja.

Laadullista aineistoa ja sen luokittelua on mahdollista käyttää pohjana myös määrällisessä tarkastelussa, jolloin lasketaan luokkien määrää. Yksinkertaisimmillaan kyse on jonkin käsitteen tai teeman frekvenssien laskemista. Mikäli luokittelu on toteutettu yleisellä tasolla, jolloin luokkia on vähän, niin saadut tulokset voivat olla luotettavia, mutta niiden antama kuvaus on kovin yleisluontoinen. Mikäli taas käytetään tiuhempaa luokittelua, niin sen avulla saadaan tarkempaa tietoa, mutta tiedon luotettavuus laskee. (Kananen, 2008, s. 91.) Lopullisten tulosten analysoinnissa on käytetty hyväksi kvantifiointia ja tuloksista on tehty yhteenvetoa myös Excel-taulukoita hyödyntäen. Saatuja tuloksia verrataan teoriaosioon ja nämä tulokset esitellään opinnäytetyön kapaleessa ”johtopäätökset ja pohdinta”.

## 5 TULOKSET

### 5.1 Taustatietoja teemahaastatteluun osallistuneista henkilöistä.

Haastattelujen kohteena oli kaikkiaan seitsemän ulosottolaitoksen perustäytäntöönpanoyksikön ulosottotarkastajaa, vähintään yksi jokaiselta perustäytäntöönpanon toiminta-alueelta. Haastattelun yhteydessä henkilöiltä tiedusteltiin heidän palvelusvuosiensa kestoja ulosoton/valtionhallinnon osalta. Oheisessa pylväskaaviossa (kuvio 6) on vasemmalla henkilöiden lukumäärä ja kaavion alareunassa mainitaan palvelusvuosien kesto vaihteluvälin rajoissa.



Kuvio 6. Haastateltavien palvelusvuodet.

Alla olevaan taulukkoon (taulukko 1) on tallennettu haastattelujen päivämäärät ja niiden kesto. Taulukon mukaan voidaan todeta, että haastatteluihin käytettiin kokonaisuudessaan aikaa yhteensä 141 minuuttia, eli 2,4 tuntia. Samalla voidaan todeta se, että yksittäisen haastattelun kesto pysyi siihen sovitun aikarajan 20–30 minuutin sisällä.

Taulukko 1. Haastattelupäivät ja haastattelujen kesto minuuteissa.

Haastattelupäivä	Haastattelun kesto minuuteissa
9.3.2022	21
11.3.2022	18
14.3.2022	23
15.3.2022	23
16.3.2022	22
16.3.2022	22
18.3.2022	12
Yhteensä	141

## 5.2 Teema 1. Etiikka

### **Miten määrittelisit virkamiesetiikan käsitteen, eli mitä se mielestäsi pitää sisäl- lään?**

Osa haastateltavista koki virkamiesetiikan käsitteen määrittämisen hankalaksi. Laajemmassa kuvassa sen nähtiin pohjautuvan yleiskäsitteisiin ja käyttäytymissääntöihin. Sisällöllisesti siihen liitettiin **tasa-arvo** ja sen toteutuminen erilaisissa palvelutilan-teissa. Tasa-arvon toteutumisessa nostettiin esiin samanlaisten toimintamallien ja yh-tenäisen linjan noudattaminen työssä tehtävien päätösten tukena. Tasa-arvoon liitettiin läheisesti myös **puolueettomuuden** käsite:

*”Kauhean vaikea kysymys. Siis tietyt käyttäytymissäännöt, miten työssä tulee toimia, se olisi varmaan niinku lyhyesti. Semmoinen tasapuolisuus ja lain noudattaminen varmaan ne tärkeimmät”*

Puolueettomuuden rooli haastateltavien kommentoissa näkyy muun muassa siitä, että ulosottotarkastaja ei saa olla kenenkään puolella, eli ei velallisen, velkojan, tai muun asianosaisen, vaan kulkea niin sanotusti ”keskitietä” ja toimia mahdollisimman neutraalisti. Yhdessä vastauksessa nostettiin esiin myöskin se, että työn teossa ei saa ilmetä rasismia tai muuta virkatyötä haittaavaa negatiivista käytöstä. Esiin nostettiin myös **oikeudenmukaisuus**, jonka voidaan viranhoidon yhteydessä tarkoittavan lähinnä sitä, että ei toimita yksilön oikeuksia vastaan:

*”No sitten ensimmäisenä tulee mieleen toi asiallinen käytös hmm ja oikeudenmukaisuus ja tasapuolisuus.”*

Myös **palveluperiaate** ja sen mukaan toimiminen koettiin yhdessä vastauksessa tärkeäksi. Hallintolain mukaan kansalaisen tulee saada asianmukaisesti palvelua, silloin kun hän asioi viranomaisen suuntaan (Hallintolaki 434/2003, 2 luku 7 §). Palveluperiaatteeseen voidaan liittää läheisesti myös palvelun **joutuisuus**, joka myös mainittiin vastauksissa:

*”Täytyy toimia silleen, miten sen sanoisi lainmukaisesti ja joutuisasti”*

**Lain noudattamista** pidettiin tärkeänä osana virkamiesetiikkaa ja sen sisältöä. Vastausten perusteella tehtävien päätösten tulee pohjautua aina lakiin ja asetuksiin.

Tehtyihin päätöksiin ja ratkaisuihin tulee näin ollen löytyä aina peruste laista, eikä niitä saa tehdä ”mutu tuntumalla”. Myös **virkevastuu** mainittiin vastauksissa:

*”Siksi täytyy niinku toimia vastuullisesti ja virkevastuulla muutenkin.”*

Virkamieshän on perustuslain mukaan vastuussa virkatoimiensa lainmukaisuudesta (Suomen perustuslaki 731/1999, 10 luku 118 §).

### **Entä, miten tarpeelliseksi koet sen oman työsi osalta ja miksi?**

Virkamiesetiikkaa pidettiin vastauksissa oman työn ja sen toiminnan lähtökohtana. Kansalaisten tulee voida luottaa siihen, että toimitaan lain mukaan, tasapuolisuutta ja oikeudenmukaisuutta noudattaen:

*”Siis ihan kaiken lähtökohta. Eli kyllä pitää pystyä luottaa siihen, että ulosottotarkastajat toimii lain mukaisesti ja on tasapuolisia kaikkia kohtaan. Siis se luottamus siihen, että sun toimet on kaikille samanlaiset.”*

Eräässä vastauksessa mainittiin omaan työhön liittyen, että eettiseen ajatteluun vaikuttaa myös se, että kykenee katsomaan tilanteita ikään kuin ulkopuolelta. Tällöin kykenee olemaan myöskin asioiden suhteen objektiivinen ja sitä kautta puolueeton:

*Elikä kun pyrkii niinku olemaan vähän niinku miten mä sen nyt sanoisin silleen niinku puolueeton suuntaan tai toiseen, niin silloin on objektiivinen. Elikä katsoo asioita vähän niinku ulkopuolelta.*

Eettisten ohjeiden katsotaan antavan myöskin soveltamis pohjaa tehtäville päätöksille, jotta ulosottotarkastajan ei tarvitse joka kerta lähteä itse miettimään sitä, miten kulloinkin lakia tai ohjeistuksia tulee soveltaa. Vastauksista kävi ilmi myös eettisten ohjeiden tärkeys silloin, kun palvellaan asiakkaita puhelimen välityksellä. Näissä tilanteissa asiakkaat saattavat olla hyvinkin erilaisia ja eritoten haastavien asiakkaiden kanssa asioidessa tulee eettiset ohjeet pitää mielessä, jotta toiminta olisi eettisen ohjeistuksen mukaista:

*”No varmasti se painottuu paljon tuollaisessa yhteydenotossa ja varsinkin kun paljon puhelimessa vietetään aikaa, niin siinä sitten painottuu varmasti se että jokaista näitä velallisia pitää tietenkin kohdella eettisesti ja niin*

*tietenkin tasa-arvoisesti ja siitä riippumatta että minkälainen henkilö siellä nyt sitten puhelimen toisessa päässä on.”*

### 5.3 Teema 2. Arvot

**Arvot: tuloksellisuus, avoimuus, laatu, luottamus, palveluperiaate, puolueettomuus ja riippumattomuus, tasa-arvo ja vastuullisuus. Mainitse näistä arvoista mielestäsi kolme tärkeintä arvoa ja perustele, miksi koet valitsemasi arvot tärkeimmiksi?**

Kolme haastateltavista oli sitä mieltä, että kolmen arvon valitseminen annetuista arvoista on vaikeaa, sillä kaikki arvot tuntuivat näistä vastaajista tärkeiltä. Haastattelussa esiin nostetuista arvoista **puolueettomuus ja riippumattomuus** mainittiin yhdeksi lähtökohdaksi, kun mietitään ulosottotarkastajan työtä ja sen hoitamista. Vaikka ulosotto perii velkojien saatavia ja pyrkii hoitamaan tämän työn mahdollisimman tehokkaasti, niin samalla ulosottotarkastajan tulee kuitenkin huomioida velallisen lakiin perustuvat oikeudet. Virkatehtävässä tehtyjen päätösten tulee olla sellaisia, että niiden perusteita voidaan myöhemmin kriittisesti tutkia myöskin puolueettomuuden ja riippumattomuuden näkökohdista:

*”Niinku jos näitä nyt myös soveltaa ihan niinku meidän omaan työhön, niin toi puolueettomuus ja riippumattomuus on lähtökohta. Ei me voida ottaa kenenkään puolta, vaikka me peritään hakijoiden saatavia, niin kyllä meidän silti tulee ottaa tai noiden velallisten oikeudet huomioon eli puolueettomuus sitä kautta.”*

**Luottamuksen** tärkeyttä korostettiin myös vastauksissa. Sen koettiin olevan tärkeää sekä julkisuuskuvan vuoksi (yhteiskunnallinen luottamus), mutta sen koetaan olevan myös osa työyhteisön sisäisen toimivuuden toteutumista. Eräässä vastauksessa asia nähtiin niin, että:

*”Pystytään luottamaan siihen, että työntekijä tekee tehtävänsä oikein ja noudattaa niitä sääntöjä myös. Se luo sitä uskoa siihen, että kyllä jatkossakin toimitaan samalla tavalla.”*

Luottamuksen nähtiin olevan myöskin merkittävä osa kansalaisen oikeusturvaa. Luottamuksellinen asioiden hoito edellyttää salassapitoa, eli niin kuin eräs haastatelluista

asian ilmaisi: ”Asioista ei huudella ympäriinsä”. Luottamukseen ja sen tärkeyteen liitetty kommentti siitä, että on kyse ”isoista asioista” voidaan nähdä viittaavan siihen, että ulosottoviranomaisten toimissa käytetään huomattavaa julkista valtaa. Pakkotäytäntöönpanoon liittyvässä lainsäädännössä on useasti kyse perusoikeuksiin (esimerkiksi julkisuus, henkilökohtainen koskemattomuus, yksityisyyden suoja ja kotirauha) kohdistuvista toimista (Linna, 2014, s. 1). **Palveluperiaatteen** osalta tärkeäksi nähtiin se, että kun asiakaspalvelu hoidetaan hyvin eri osallisten suuntaan, niin se luo samalla luottamuksen pohjaa ulosottoviranomaisen suuntaan:

*”Tuota ehkä tuo palveluperiaate voisi olla semmoinen, että sillä sillä tavallaan, jos tuota joka suuntaan sen asiakaspalvelun hoitaa hyvin niin kyllä minun mielestä se sitten edesauttaa myös tuota luottamuksen syntymistä.”*

**Laatu** koettiin tärkeäksi, sillä laadukkaalla toiminnalla voidaan estää päätöksiin liittyvät jälkikäteiset oikaisutoimet, jotka aiheuttavat sekä turhaa työtä että kansalaisten luottamuksen laskua ulosoton toimien laadukkuuden osalta:

*”No tuota, no ensiksi tulee tuolla tule kyllä mieleen, että tuota tästä tavallaan juuri tässä ulosottomiehen työssä, että ne päätökset olisi laadukkaita ja tehdyt toimenpiteet olisi laadukkaita, että niitä ei tarvitsisi jälkikäteen korjailla tai mietiskellä, että mitä on tullut tehtyä.”*

**Tuloksellisuuden** nähtiin vaikuttavan ulosottotarkastajan työhön ja omassa työssä onnistumiseen ulosoton toimintaedellytysten ja toimintaan liittyvien sääntöjen ymmärtämisen kautta. Yhdessä vastauksessa mainittiin näiden seikkojen tiedostamisen edesauttavan nopeamman työskentelytavan ja sitä kautta paremman tuloksen saavuttamista:

*”Myös tuo tuloksellisuus on tärkeää just sillain, et tulee olla ne tietyt säännöt, mitkä tuota näissä ulosotoissakin on toimintaedellytykset niin tuota kun tietää ne ja on niistä perillä, niin silloinhan sitä paljon nopeampaa pystyy työskentelemään ja tavallaan tuleekin sitä tulosta, ettei tarvitse mietiskellä aina mitäpä tässä tilanteessa tekisin.”*

Ulosottotarkastajan palvelu- ja asiakastilanteet saattavat olla kovinkin erilaisia. Haastavistakin tilanteista huolimatta näissä palvelutilanteissa tulee aina huomioida

asiakkaiden tasapuolinen kohtelu ja varmistaa **tasa-arvon** toteutuminen. Tämä seikka ja sen tärkeys kävi ilmi myös saaduista vastauksista:

*”Se on mun mielestä kaiken kaiken pohja aina, että kaikkia tietenkin tasa-arvoisesti pyritään tuota kohtelemaan ja se on ehdottomasti myös tässä työssä hyvin tärkeä arvo.*

**Arvioi seuraavaksi, mitkä kolme arvoa (edellä mainituista) kansalaiset (valtionhallinnon asiakkaat) nostivat tärkeimmiksi arvoiksi, kun heiltä tiedusteltiin sitä, mitkä arvot he kokevat itse tärkeimmiksi arvoiksi, kun he asioivat viranomaisen suuntaan.**

Haastateltavia pyydettiin myös arvioimaan kansalaisten näkemystä kolmesta tärkeimmästä arvosta asioidessaan viranomaisen kanssa. Vastausten perusteella haastateltavat näkivät kansalaisten arvostavan eniten puolueettomuutta ja riippumattomuutta, palveluperiaatetta ja luottamusta kaikkein eniten.

*”No ehkä sieltä päin, niin varmaan laatu, palvelu periaate ja puolueettomuus.”*

*”No varmaan se luottamus voisinkin kuvitella, tasa-arvo varmaan myös ja olisiko avoimuus.”*

*”Ahaa, eli tämmöistä on kysytty jossakin varmaan? Uskoisin että tuo puolueettomuus ja riippumattomuus ja varmaan just se palveluperiaate ja avoimuus.”*

*”No voisinkin kuvitella, että toi palveluperiaate ja sitten toi puolueettomuus ja riippumattomuus ja tasa-arvo.”*

*”No toi tasa-arvo varmaan on yksi mikä tulisi mieleen, luottamus ja palveluperiaate varmaan ja ehkä siel ois toi avoimuuskin, mut mä otan ne.”*

*”Tuota mä uskoisin, että se voisi olla tasa-arvo, luottamus ja ja tuota kolmantena puolueettomuus ja riippumattomuus.”*

*”Jotenkin nyt toivoisin, epäilisin avoimuutta, luottamus puolueettomuus ja riippumattomuus.”*

## Miten itse näet virkamieseettisten arvojen toteutumisen omassa työssäsi:

### a. ulosoton asiakkaiden suuntaan

Vastaajien mielestä arvot toteutuivat ulosoton asiakkaiden suuntaan hyvin tai melko hyvin:

*”No tota tunnustan, että tavallaan toteutuu kyllä suhtkot hyvin. Oon monta kertaa saanut asiakkailta juuri sitä palautetta, että he kokee, että ulosotto on ehkä ainoa viranomainen, jonka kanssa palvelu on helppoa, että tuota siellä niinku tavallaan hoidetaan asiat ajan tasaisesti, ei tarvitse päätöksiä odotella hirveän kauan aikaa ja semmoinen, et kaikkiaan päätökset on perusteltu.”*

Arvojen koettiin vaikuttavan taustalla ja ne ovat ikään kuin ohjaamassa päätöksentekoa ja päivittäistä työntekoa, vaikka niitä ei päivittäin tule välttämättä edes mietti-neeksi. Yhdessä vastauksessa nostettiin esiin se, että arvot ovat tietyllä tavalla ”sisään-rakennettuja”:

*”Hmm eihän niitä niinku mihinkään ole silleen kirjattu, että teen näin, vaan kyllä ne on siellä taustalla koko ajan ohjaamassa sitä toimintaa. En mä niitä joka päivä mieli, mutta ehkä myös ajatus siinä, että ne toimet tulee tehdä tietyllä tavalla sisältää jo sen ajatuksen, että sen pitää olla laadukasta ja ihmisten kysymyksiin pitää vastata. Eli palveluperiaate tulisi sitä kautta ja että se on vähän niinku sisäänrakennettu*

Haasteena pidettiin hankalia asiakastilanteita, jolloin on vaikea pyrkiä aina toimimaan kaikilta osin eettisten arvojen pohjalta, mikäli vastapuoli on ärtyneessä mielentilassa ja pyrkii mahdollisesti jopa provosoimaan käsillä olevaa palvelutilannetta. Myös työkuorman koettiin aiheuttavan ajoittain tietynlaista arvojen vastakkainasettelua. Työkuorma ja siihen liittyvä kiire saattavat esimerkiksi vaikuttaa laadun heikkenemiseen määrällisten tavoitteiden paineessa:

*”Toki laatu arvo esimerkiksi, se voi kärsiä hieman tilanteessa, missä on huomattava määrä töitä, niin sitten siinä tulee vähän se haaste, että kuinka..., kun jostain periaatteessa on sitten saatava sitä aikaa enemmän, niin kärsiikö se laatu sitten.”*



Eli laadun osalta voidaan vetää joskus vähän ”mutkia suoriksi”. Vastauksista kävi ilmi myöskin se, että eettisten arvojen toteutumisen eteen tehdään yksilötasolla koko ajan töitä, sillä niiden todetaan olevan perusarvoja, joita tulee noudattaa:

*”Kyllä itse ainakin teen paljon töitä sen eteen, että tällaiset arvot on aika perusarvoja, niin niin sitten niitä myös noudatetaan.”*

Eräässä vastauksessa oli arvojen toteutumista perusteltu sillä, että ulosoton asiakkaat eivät ole tehneet kovin paljon valituksia virkamiesten toiminnasta, joten arvot näyttäsivät näin ollen toteutuvan aika hyvin.

#### **b. organisaation sisällä suhteessa muihin virkamiehiin**

Tällä hetkellä haastateltavat totesivat arvojen toteutuvan virkamiesten keskinäisessä kanssakäymisessä melko hyvin. Eräs haastateltava totesi, että tilanne arvojen toteutumisen osalta on parantunut viime aikoina huomattavasti, mitä tulee keskinäiseen kanssakäymiseen:

*”No minusta, on se parantunut, siis oikeastaan itse olen huomannut, että se on parantunut viime aikoina huomattavasti.”*

Samassa vastauksessa mietittiin sitä, olisiko mahdollinen ”luokkaero” aiheuttanut aiemmin ongelmatilanteita. Avunsaanti ei ollut aiemmin riittävän joutuisaa ja tämä aiheutti sisäistä painetta henkilöiden välillä, kun työtehtäviä ei saatu tarpeeksi ripeästi eteenpäin. Ulosoton niin sanotun työpinoajattelun nähdään myöskin kehittäneen asioiden käsittelyn joutuisuutta. Työpinoajattelun keskeisenä tehtävänä onkin priorisoida työtehtäviä ja luoda sitä kautta parempaa näkemystä oman työn hallinnan osalta. Samalla kun oman työn sujuvuus paranee, se vaikuttaa edistävästi myös organisaation sisäiseen yhteistyöhön:

*”Minusta toi toteutuu hyvin, että olisiko se syynä nää työpinoat, jotka tuonne Uljaaseen on tallennettu, että ei kuormitu kenellekään niinku yksin.”*

Myös työmäärän ja eritoten sen epäsuhta jakautuminen ovat seikka, joka eräässä vastauksessa otettiin esiin. Osalla ulosottotarkastajia on isot asiakasmäärät, kun taas osalla nuo määrät ovat selkeästi pienempiä. Toiveena nähtiin, että tasa-arvo toteutuisi tälläkin osa-alueella:

*”Nää asiamäärät ja kaikki on niin isoja, että että tuota se voi tietysti olla että saatas tasa-arvot ja niinku töiden kannalta. Osalla on tosi hirveästi asiakkaita ja toisilla saattaa olla vähemmän, että siinä voi ehkä vähän tulla sellaista pientä.”*

Vaikka asiat ovat suhteellisen hyvin, niin vastauksissa todetaan myöskin se, että sisäisistä arvoista tulisi keskustella ja ne tulisi ottaa paremmin huomioon myös ulosottolaitoksen sisällä. Ulosottolaitoksen arvoja ja niihin liittyviä asioita mietitään kyllä ehkä ulosoton ulkoisiin asiakkaisiin nähden, mutta ne eivät ole toistaiseksi nousseet korostuneemmin esiin ulosoton sisäisissä arvokeskusteluissa:

*”Mut ei näit niinku, ehkä korosteta, niinku keskinäisessä kanssa käynnissä niin paljon, kuin mitä sit ulospäin ne arvot ja muut niinku otetaan huomioon. Ehkä voisi enemmän ottaa huomioon myös sitä, että on sisäisiä arvoja, organisaation sisäisiä arvoja myös.”*

**Oletko kokenut joskus työssäsi, että arvojen mukaisen toiminnan noudattaminen on ollut haastavaa ja onko sinulla antaa jokin esimerkki siitä, mistä tällainen tilanne on saattanut johtua/aiheutua?**

Haastateltavat näkevät arvojen noudattamisen olevan melko helppoa, mutta toisaalta he kuitenkin kertovat myöskin niistä tilanteista, jolloin näiden arvojen noudattamisen osalta on ollut haasteita. Yhtenä tällaisena haasteena voidaan nähdä se seikka, että kuinka laajaa neuvontaa ja palvelua ulosottotarkastajan tulisi palvelutilanteessa asiakkaalle tarjota. Mikäli neuvomme velallisasiakasta yli tavanomaisen neuvontavastuun, niin tällöin eteen saattaa tulla tilanne, että emme olekaan puolueettomia velkoja-asiakkaan suuntaan. Ulosottokaaren 1 luvun 19 §:n mukaan: *”Ulosottomiehen tulee edistää vastaajan omatoimisuutta ja asianosaisten välistä sovinnollisuutta ulosottoasiassa sopivalla tavalla.”* Ulosottotarkastajan ei tarvitse näin ollen esimerkiksi auttaa velallista laatimaan kirjelmiä tai hakemuksia velkojataholle, mutta ulosottotarkastajalla on kuitenkin neuvontavastuu sen osalta, että kenen puoleen velallinen voi mahdollisesti kyseisen asian osalta kääntyä, jotta saisi asiansa hoidettua:

*”Eli kun tarkoitus on se, että palvelaan ja vastataan kysymyksiin ja autetaan ja se, että mihin asti se viedään, jotta pysytään edelleen puolueettomina, se on ollut ehkä se hankala välillä, kun sieltä soittelee hieman pihalla olevat ihmiset ja kysyvät että miten tässä nyt sitten. Tavallaan se, että muistaa vetää sen rajan siihen, että me ollaan puolueettomia ja apua saa esimerkiksi*

*joltain toiselta taholta. Se riittää meidän palveluks, ei sitä tarvii viedä sen pidemmälle. Niin se on ehkä ollut välillä semmoinen oma ajatusongelma, et haluaisi neuvoa enemmänkin, mutta kun ei saa.”*

Haasteellisena voidaan nähdä myös tilanne, jolloin organisaatiossa ei noudateta kaikkialla samoja lain, säädösten ja ohjeistusten tulkintatapaa. Vastauksissa tästä esimerkiksi mainitaan ulosoton vapaakuukausipäätöksiin ja niiden ratkaisemiseen liittyvät seikat. Velalliselle on saatettu aiemmin tehdä päätös, jossa ulosottomies on tulkinnut lakia vähän ”laveammin” ja myöntänyt velalliselle vapaakuukauden palkan ulosmittauksen osalta, vaikka vapaakuukauden lain mukaiset perusteet eivät olisi aivan täyttyneet. Velallisen hakiessa samoilla perusteilla myöhemmin tuota vapaakuukautta, niin hänelle todetaankin toisen ulosottotarkastajan toimesta, että sitä ei myönnetä, sillä lain edellytykset vapaakuukaudelle eivät täyty. Tällainen tilanne on haastateltavan mukaan edesauttamassa ikävän asiakaspalvelutilanteen muodostumista. Velallinen kokee saavansa eriarvoista kohtelua eri asianhoitajien suunnalta ja ulosottotarkastajalla on haastava työ perustella sitä, miksi päätökset eroavat eri henkilöiden välillä:

*”No joo, on tullut ja varsinkin tässä nyt, kun meillä on tullut niitä siirtoja sieltä toisesta perinnästä ja siellä asiakas on saattanut saada pikkuisen erilaista kohtelua. Esimerkiksi voi liittyä just johonkin vapaakuukausiin, tai johonkin maksusuunnitelmaan, tai johonkin ja sitten kun sä yrität itse nyt niinku oikasta sitä asiaa niinku miten sinä itse näet, niin kyllähän niistä on tullut tosi haastavia tilanteita.”*

Myös työtahti ja työmäärät nähtiin tämänkin kysymyksen osalta yhtenä haastavana tekijänä. Edellä mainitut seikat saattavat vastaajan mukaan vaikuttaa laatuarvon toteutumiseen. Yhdessä vastauksessa puitiin sitä, miten asiakaspalvelutilanne ja asiakassuhde oli kyseisen velallisasiakkaan kanssa mennyt siihen pisteeseen, että asiakas häiriköi edelleen ulosottotarkastajaa muun muassa sähköpostitse, vaikka kyseinen ulosottotarkastaja ei edes enää hoitanut velallisen asioita. Ulosottotarkastaja on kokenut, että kyseinen asiakas on omalla käyttäytymisellään ja asenteellaan koetellut melko lailla hänen pyrkimyksiään hoitaa kyseistä tapausta arvoperiaatteiden mukaisesti:

*”Lähetää niinku epäasiallista tekstiä, mikä on ihan niinku ei sitä voi edes niinku se on niinku niin loukkaavaakin jo, että että tuota sen ihmisen kanssa on ollut semmoinen, että ei ei niinku mielellään mielellään sitten ole tekemisissä.”*

#### 5.4 Teema 3. Työympäristö

##### **Millainen merkitys mielestäsi johtamisella on, kun mietitään arvojen toteutumista työpaikalla? Ja miksi?**

Vastaajien mielestä esimiehen antamaa omaa esimerkkiä voidaan pitää yhtenä tärkeänä seikana silloin, kun mietitään arvojen toteutumista työyhteisössä:

*”Onhan sillä iso merkitys. Kyllä esimies johtaa esimerkillä, eli jos häntä ei kiinnosta pätkeäkään se, että miten miten niitä toteutetaan niin ei kyllä asiaan kiinnosta siinä kohtaa ja se, että miten niitä tuodaan esiin. Eihän niinku päivittäisessä työssä näitä huomaa tuoda varmastikaan kukaan esiin, mutta se, että vaikka muistuttelisi välillä.”*

Myös arvoihin liittyvää avointa keskustelua toivottiin enemmän. Asia koettiin sen verran merkittäväksi, että arvojen osalta toivottiin yhtenä aiheen keskustelumuotona teemapäivän järjestämistä. Teemapäivän yhteydessä voitaisiin puhua vaikkapa avoimuudesta työyhteisössä, tai nostaa keskusteltavaksi myöskin muita arvoiseikkoja:

*”Esimerkiksi ei nyt mikään kahvipöytäkeskusteluissa, mutta joku tällöinen teemapäivä tyyppisesti niinku, että tänään voisi puhua vaikka avoimuudesta tai jotain.”*

Tutkija Timo Moilanen on omassa tutkimuksessaan (2016, s. 25) todennut, että virkamieheettisistä arvoista ei voi muodostua tietoisuutta, mikäli niistä ei julkisuuden lisäksi käydä keskustelua myös työyhteisön sisällä. Henkilöstön kannalta voidaankin nähdä olennaisimpina kysymyksinä arvojen ja etiikan johdonmukaisuus sekä se, että johto on sitoutunut sovittuihin arvoihin (Aaltonen & Junkkari, 2019, s. 256). Mikäli johto on sitoutunut toteuttamaan eettisen ohjeistuksen mukaista toimintaa, niin sen voidaan nähdä suuressa määrin vaikuttavan myöskin työyhteisön motivaatioon toteuttaa ja noudattaa näitä ohjeistuksia. Eräässä vastauksessa nähtiin tärkeäksi myös se, että esimies on helposti lähestyttävä ja hänen kanssaan voi avoimesti keskustella kaikista, myös luottamuksellisista asioista. Johtamisella nähtiin olevankin ”ihan hirveä merkitys” kaikkiin haastattelussa mainittuihin arvoihin. Johdon osoittamalla arvostuksella työntekijöitään kohtaan on vastausten perusteella vaikutusta myöskin tehdyn työn laatuun.

**Entä vaikuttaako mielestäsi työpaikan työilmapiiri siihen, miten arvoja toteutetaan työyhteisössä? Jos vaikuttaa, niin miten? Osaatko sanoa jonkin esimerkin?**

Kun haastateltavilta tiedusteltiin työilmapiirin vaikutusta siihen, miten arvot toteutuvat työyhteisössä, niin vastauksissa nousi edelleen esiin avoimen keskusteluyhteyden merkitys:

*”Mieti jos työyhteisössä on hyvä henki, niin silloinhan se vahvistaa näitä arvoja, kun siellä voidaan esimerkiksi avoimesti puhua niinku kaikista asioista ja omista ongelmista, tai siis tarkoitan työhön liittyvistä ongelmista ja kaikista tämmöisistä, niin varmasti jos se ilmapiiri on tällainen avoin ja keskustelevalta, niin silloin varmasti sillä on semmoinen vahvistava merkitys, että nämä arvot toteutuu.”*

Mikäli avoin vuoropuhelu ei toimi, niin sen voidaan nähdä heikentävän luottamusta eri työyhteisön jäsenten välillä. Lisäksi koettiin, että mikäli työyhteisön sisällä eivät kaikki noudata sovittuja eettisiä ohjeita, niin tällaisessa tilanteessa tuo arvojen vastainen käyttäytymismalli saattaa levitä työyhteisössä laajemmallekin:

*”Kyllähän on taas paljon esimerkkejä siitä mitä muut tekee, jos he ei noudata sitä mitä pitäis, niin onhan siinä helpompi itsekin luistaa niistä.”*

Yksilön arvojen vastainen toiminta heikentää täten koko työyhteisön ilmapiiriä. Jos henkilö kokee, että työyhteisössä on hyvä, avoin ja yhteisen tekemisen ilmapiiri, niin sen nähdään lisäävän myös arvojen toteutumista ja työssä onnistumista:

*”Jos ei itse, vaikka olen huomannut ajatella ihan niinku kaikkia mahdollisia vaihtoehtoja, niin sitten joku voi jonkun vinkin antaa, että kävin muuten katsomassa vielä vaikka sen ja sen takia sitten niin, että kannattaa varmistaa se vielä vaikka ennen kuin tekee päätöksen, tai just tämmöisiä.”*

Työtehtävien osalta halutaan toimia myöskin arvojen osalta ”oikein”. Haastateltavien vastauksista kävi näin ilmi se, että he näkivät työpaikan ilmapiirillä olevan merkitystä myöskin eettisten arvojen toteutumisessa.

## 5.5 Teema 4. Koulutus

### **Minkälaisen vaikutelman ulosottolaitoksen verkkokoulutus antoi sinulle virkamiesettisten asioiden koulutusosion osalta?**

Enemmistö haastateltavista oli sitä mieltä, että ulosottolaitoksen järjestämä verkkokoulutus käsitteli virkamiesetiikkaa ja arvoja melko yleisellä tasolla. Lähinnä haastateltavien mieleen oli jäänyt koulutuksesta se, että siinä keskityttiin virkamiehen eettisiin arvoihin lähinnä lainsäädännön kautta:

*”No täytyy sanoa, että ihan niinku näin virkamiesarvoja, eettisiä puolia, en muista ihan hirveästi, että käytiin läpi. Enemmänkin sitä oli niinku jotain ulosoton yleisiä arvoja. Ehkä niinku muutamia semmoisia, niinku laista tullevia juttuja, että mulla on aika hatarat muistikuvat, että me oltais ihan hirveästi koulutusta näistä saatu, tai sit mä en ole vaan niihin kiinnittänyt huomiota. Sanoisin että aika vähäistä.”*

*”Se muistikuva mikä mulla on, niin on se, että se olisi ollut joku ihan tämänöinen tyyliin yhden Power Pointin verran, missä näitä ehkä käsiteltiin.”*

Verkkokoulutuksen materiaalia oli lähdetty tutkimaan myöskin jälkikäteen ja pyritty löytämään aineistosta virkamiesetiikkaan ja arvoihin liittyvää koulutusmateriaalia. Eräs haastateltava totesi, että hän ei kuitenkaan juuri tällaista materiaalia onnistunut itse löytämään. Eettisen koulutuksen tärkeyttä korostettiin vastauksissa muun muassa siinä, että valtionhallinnon työn koetaan eroavan eettisiltä säännöiltään jonkin verran siitä, mitä se on yksityisellä sektorilla. Koulutusta tulisikin vastausten perusteella näin ollen kohdentaa yksityiseltä sektorilta palkattuihin henkilöihin, joilla ei ole aiempaa kokemusta virkamiestyön luonteesta. On tärkeää, että virkaa hoitavat henkilöt ovat sisäistäneet lainsäädännön ja ulosoton ohjeistusten kautta virkamiesetiikan oikeanlaisen merkityksen:

*”Jos vaikka miettii näitä nyt kun tännekin on paljon tullut näitä uusia tarkastajia ulosoton ulkopuoleltakin niin, että et vähän niinku pääsisi niinku, et mitä se on niinku toimia täällä valtionhallinnossa ja mimmonen tyyli täällä on niinku toimia, että mitä se virkamiesetikka täällä pitää sisällään, koska sehän poikkeaa aika paljon tää meidänkin työ jostain semmoisesta, mitä esimerkiksi tehdään jossain yksityisellä puolella.”*

**Koetko, että pystyt koulutuksen avulla sisäistämään sen, mitä virkamiesetiikan noudattaminen sinulta työssäsi edellyttää, vai olisitko halunnut saada vielä lisäinformaatiota aiheesta. Jos, niin millaista?**

Haastateltavat kokivat pääsääntöisesti niin, että verkkokoulutuksen avulla saatu tieto eettisestä toiminnasta ja ulosoton arvoista oli melko lailla riittävää, oman työn hoitamista ajatellen. Kommenteista kävi kuitenkin ilmi se, että on tärkeää puhua etiikasta ja arvoista suhteellisen laajasti eritoten silloin, kun uutta henkilöstöä koulutetaan hoitamaan virkaansa. Vastauksissa mainitaan muun muassa, että:

*”No ehkä tavallaan siinä ihan alus olisi voinut olla vähän lisää. Nyt kun tietää enemmän, niin siellähän ne arvot ovat ikään kuin sisäänkirjoitetuina.”*

Arvojen merkitystä ja tärkeyttä opitaan näin myös työn tekemisen kautta, mutta aiheen nostaminen näkyvästi esiin jo alkuvaiheen koulutuksissa edesauttaa varmasti siihen, että virkamiehet pysyvät arvojen noudattamisen osalta niin sanotusti ”kaidalla polulla”, eivätkä sortuisi työssään tahattomiinkaan arvoloukkauksiin. Vastauksista voi nähdä myös sen, että eettisiä arvoja pidetään itsestään selvinä asioina. Voidaan miettiä myös sitä, kuinka paljon omat arkiarvomme vaikuttavat eettisiin arvoihimme. Tulisi näin ollen miettiä myös sitä, mikä on arkiarvojemme osuus ”itsestään selvien asioiden” osalta:

*”Ehkä sitten ollut sen verran itsestään selviä nämä asiat, että ei jotenkin osaa osaakaan siihen sitten, että mitä siihen nyt sitten.”*

Virkamiehen tekemien toimien ja päätösten tulee pohjautua yksinomaan eettisiin arvoihin. Tämä siitä syystä, että eettisten arvojen katsotaan olevan pysyviä, kun taas arkiarvot voivat vaihdella tilannekohtaisesti. Kun mietitään eettisten arvojen noudattamista, niin tässä yhteydessä on aina nostettava esiin peruskysymys: ”Mikä on oikein?” Jos mietitään eettisten arvojen noudattamista organisaation sisällä, niin yksilön oma etu ei saa olla ristiriidassa työyhteisön arvojen ja yhteisen edun kanssa. (Aaltonen & Junkkari, 2019, s. 65.)

**Annoitko koulutuksen jälkeen palautetta koulutuksesta? Nousiko palautteessasi mikään asia koskettamaan koulutusosiota, jossa käsiteltiin virkamiesetiikkaa. Jos, niin Mikä? ja Miksi?**

Vastauksista voidaan todeta se, että haastateltavat olivat antaneet ulosottolaitoksen verkkokoulutuksen osalta vain yleisluonteista palautetta, jonka puitteissa ei otettu huomioon erikseen virkamiesetiikkaan ja arvoihin liittyvää koulutusosiota. Lisäksi yksi haastatelluista ilmoitti, että hän ei ole osallistunut lainkaan ulosottolaitoksen verkkokoulutukseen.

*”Muistaakseni annoin palautetta, mutta ei liittynyt virkamiesetiikkaan.”*

*”Annoin palautetta, mun mielestä, mutta en siihen aihealueeseen, vaan ihan yleisellä tasolla kokonaisuuteen.”*

*”En ole antanut palautetta koulutuksista.”*

*”Kyllä mä mielestäni täytin sen palautelomakkeen, mutta en mä niinku erikseen mitenkään tähän asiaan kiinnittänyt huomiota siinä vaiheessa. Se oli hieman yleisluontoinen palaute.”*

*”En osallistunut koulutukseen”*

*”Tota, varmastikin oon antanut palautetta koulutukseen liittyen, mutta mä luulen, että suoranaisesti tuohon virkamiesetiikkaan liittyen ei varmasti-kaan. Tai en usko, että oon siihen liittyen, että se on sitten liittynyt varmasti johonkin johonkin muihin asioihin.”*

*”Annoin palautetta ja muistaakseni palaute ei koskenut virkamiesetiikkaa”*



## 6 JOHTOPÄÄTÖKSET JA YHTEENVETO

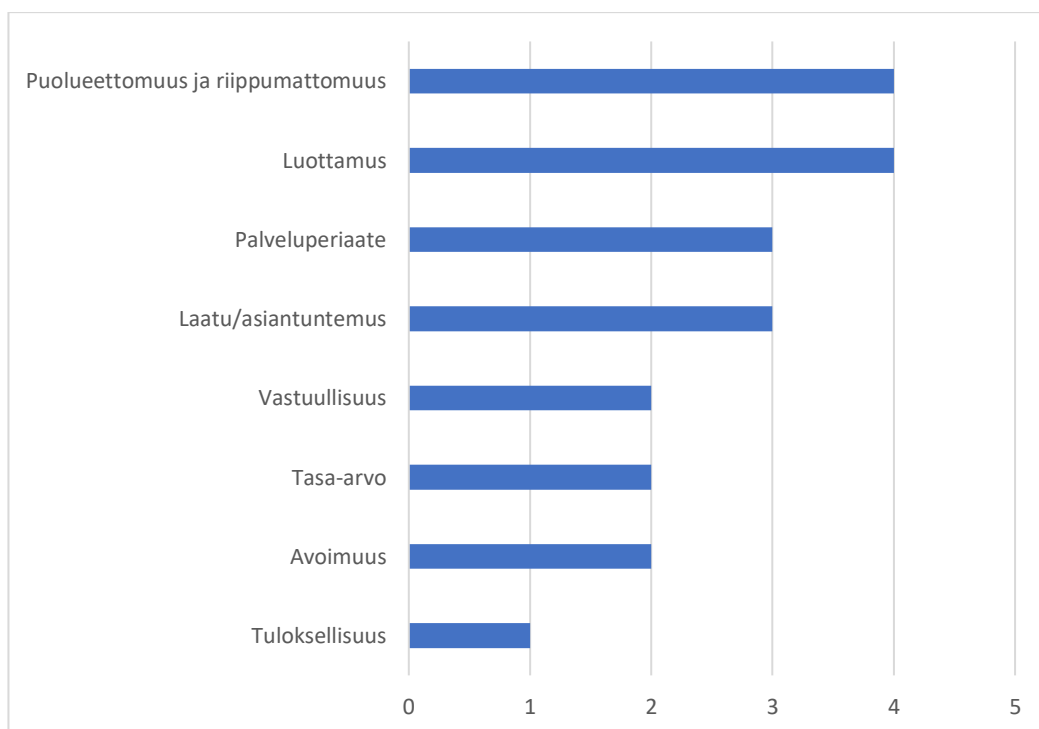
Kun mietitään sitä, miten virkamieseettiset kysymykset toteutuvat ulosoton toiminnassa, voidaan tutkimuksen ja siitä saadun aineiston perusteella johtopäätöksenä todeta niiden toteutuvan pääasiallisesti hyvin. Haastateltavilla vaikuttaa olevan riittävän kattava näkemys siitä, mitä eettisten arvojen noudattaminen heiltä heidän työssään edellyttää. Tätä voidaan perustella muun muassa sillä, että useammassa kommentissa eettisten arvojen koettiin olevan aivan perusarvoja. Eettisten arvojen noudattamisen tuleekin olla päähuomiossa silloin, kun mietitään niitä osa-alueita, joita virkatehtävän menestyksekkäs hoitaminen vaatii.

Ulosottolaitoksen järjestämän koulutuksen osalta voidaan todeta se, että vastaajien näkemykset virkamieseettisten kysymysten painoarvosta kyseisessä koulutuksessa erosivat jonkin verran. Osan mielestä koulutus vastasi riittävästi siihen tarpeeseen, mitä virkamiesetiikasta tulisikin tietää. Joidenkin mielestä koulutusosio etiikan ja arvojen osalta oli taas turhankin suppea. Mielenkiintoista vastauksissa oli ehkä se, että kriittisimmin koulutussisältöön ja sen laajuuteen tämän alueen tiimoilta suhtautuivat vastaajat, jotka olivat olleet jo hetken aikaa ulosottolaitoksen palveluksessa. Tämä kertoo ehkä siitä, että vanhemmat viranhoitajat ovat työuransa kuluessa kokeneet sen, että he olisivat halunneet saada aikoinaan enemmän koulutusta eettisiin arvoihin liittyen. Nyt he ovat joutuneet opettelemaan tätä osa-aluetta osittain työnsä ohessa ja niin sanotusti ”kantapään kautta”. Virkamieseettisten arvojen noudattamatta jättämisellä nähtiin olevan merkitystä muun muassa työn laadun osalta, sekä organisaation sisällä, keskinäisen luottamuspulan luojana.

Haastatteluista kerätyistä tuloksista on laadittu arvoihin liittyvää johtopäätöstä. Arvojen merkitystä ja näkemystä niiden tärkeydestä on pisteytetty annettujen vastausten perusteella. Oheisten taulukoiden numeerisina arvoina on niiden haastateltavien lukumäärä, jotka ovat kyseisen arvon maininneet. Yksittäinen arvo on huomioitu kertaalleen yhtä haastateltavaa kohti.

## Vastaajien oma näkemys tärkeimmistä arvoista

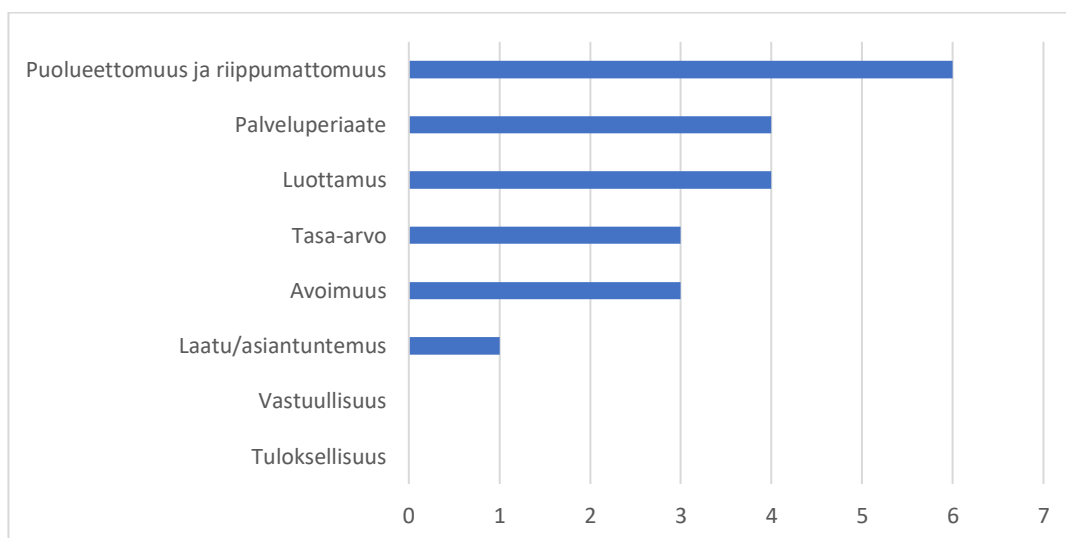
Alla olevassa kuviossa (kuvio 7) nähdään jakauma sen suhteen, miten haastateltavat vastasivat kysymykseen, jossa heiltä tiedusteltiin sitä, mitä arvoja he itse pitävät tärkeimpinä arvoina omassa työssään. Oman työn osalta valtionhallinnon arvomaailmasta tärkeimmiksi arvoiksi nousivat puolueettomuus ja riippumattomuus, luottamus, palveluperiaate ja laatu. Vastuullisuus, jonka katsotaan pitävän sisällään myös sen, että virkaa hoidetaan lain ja asetusten mukaisesti, tuli vasta edellä mainittujen arvojen jälkeen. Vastauksista tämä voidaan tulkita niin, että vastuullisuus ja lain mukainen toiminta ovat vastaajien mielestä niin perusarvoja, että ne saatetaan nähdä jopa sellaisina valtionhallinnon arvomaailman ulkopuolisina arvoina, joita tulee noudattaa, oli kyseessä sitten virkaa hoitava tai muu kansalainen. Haastateltavat ovat saattaneet ohittaa tämän arvon siis pelkästään sen vuoksi, että ovat pitäneet sitä arvona, jota ilman ulosottolaitos ei voi edes toimia. Nostona voidaan poimia myöskin arvo tuloksellisuus, joka annettujen vastausten perusteella jäi viimeiseksi. Useat vastaajat mainitsivat kommentteissaan kiireen ja suuren työmäärän. Tuloksellisuuden miettiminen silloin, kun ulosottotarkastaja pyrkii ainoastaan selviytymään päivittäisistä työtehtävistään, ei ehkä ole se päällimmäinen arvo, joka nousee mietittäväksi.



Kuvio 7. Ulosottotarkastajien arviot tärkeimmistä arvoista.

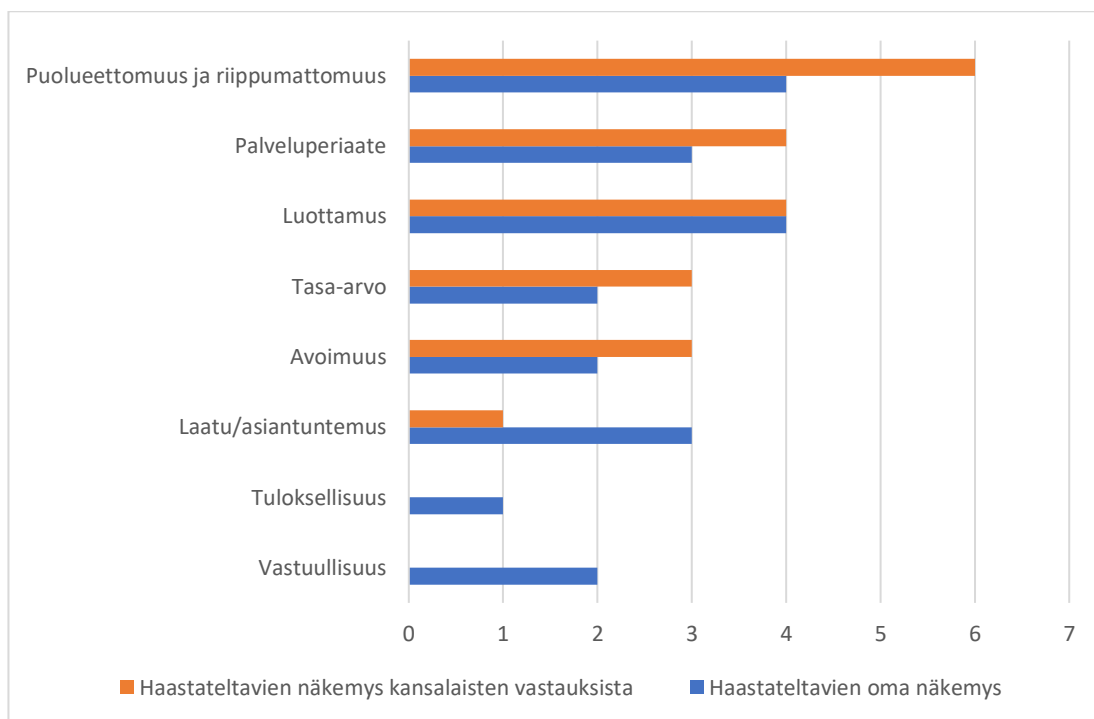
Jos katsotaan kokonaisuutta kyseisen haastattelukysymyksen osalta, niin siitä voidaan mielestäni nähdä nousseen tärkeimmiksi arvoiksi juuri neljä sellaista arvoa, joiden voidaan peilaavan parhaiten haastattelussa mainittua toteamusta: ”niiden eteen tehdään päivittäin töitä”. Kansalaisten luottamus ulosottolaitoksen toimintaan riippuu olennaisesti siitä, kokevatko he asiointinsa yhteydessä saavansa puolueetonta, laadukasta ja asiantuntevaa palvelua. Ne ovat myös ne viranomaistoiminnan ehkä tärkeimmät osatekijät, joihin yksittäinen virkamies voi parhaiten, oman asennoitumisensa ja oppimishalunsa kautta, itse vaikuttaa. Vastauksista voidaan päätellä se, että ulosottotarkastajat ovat myös sisäistäneet hyvin nämä ulosottolaitoksen julkisuuskuvan kannalta merkittävät arvot.

Seuraavassa kuvassa (kuvio 8) nähdään vastauksia kysymykseen, jossa haastatelluilta ulosottotarkastajilta tiedusteltiin sitä, miten he näkevät kansalaisten käsityksen arvojen tärkeydestä. Huomioitavaa vastauksissa on se, että yksikään ulosottotarkastaja ei pitänyt esimerkiksi vastuullisuutta sellaisena arvona, jota kansalaiset viranomaisen suuntaan asioidessaan arvostaisivat. Kuten ulosottotarkastajien miettiessä omien arvojensa tärkeyttä, niin uskon, että he miettivät samalla myöskin kansalaisten arvomaailman osalta sitä, että vastuullisuus ja lain mukainen toiminta ovat niin perusarvoja, että niiden tärkeyttä ei ole edes ajateltu nostaa esiin. Vastuullisuuden ja lainmukaisen toiminnan tulee olla pohjana kaikelle viranomaistoiminnalle.



Kuvio 8. Ulosottotarkastajien arviot siihen, mitkä arvot kansalaiset kokivat tärkeimmiksi.

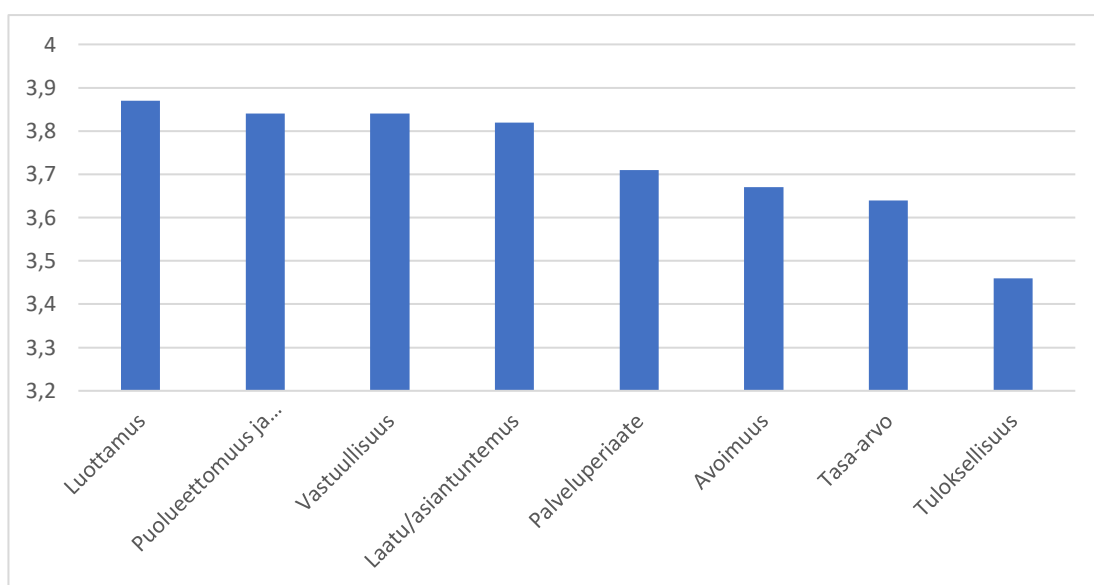
Alla olevan kuvion (kuvio 9) tarkoituksena on esittää vertailua siitä, miten haastateltavien ulosottotarkastajien arvonäkemykset erosivat, kun heidän oma näkemyksensä ja heidän näkemyksensä kansalaisten arvonäkemyksistä yhdistettiin samaan kuvioon. Vastausten perusteella voidaan havainnoida, että haastateltavien mielestä kansalaiset arvostavat puolueettomuutta ja riippumattomuutta, palveluperiaatetta, tasa-arvoa ja avoimuutta haastateltavia enemmän. Luottamuksen merkitys koettiin vastauksissa samanarvoiseksi, kun näitä kahta kysymystä verrattiin keskenään. Laadun, tuloksellisuuden ja vastuullisuuden koettiin olevan arvoja, joiden osalta kansalaisten laatuodotusten katsottiin olevan vähäisempiä, kuin haastateltavien omat odotukset kyseisten arvojen osalta.



Kuvio 9. Vertailu ulosottotarkastajien omien arvonäkemyksien suhteesta heidän näkemyksiinsä kansalaisten arvonäkemyksien osalta.

Seuraavaan kuvioon (kuvio 10) on kerätty valtionhallinnon virkamiesetiikan ja -moraalin tila – kansalaiskyselyn tuloksista saatu tieto sen osalta, mitä arvoja kansalaiset ovat itse tuossa kyselyssä nostaneet tärkeimmiksi arvoiksi silloin, kun he asioivat viranomaisen suuntaan. Kun verrataan näitä kahta viimeistä kuviota (kuvio 9 ja 10) voidaan mielestäni todeta se, että kansalaisten ja haastateltavien ulosottotarkastajien arvokäsitykset ovat kutakuinkin yhtenevät. Ainoastaan vastuullisuus ja sitä kautta lain noudattaminen koettiin kansalaiskyselyssä kolmanneksi tärkeimmäksi arvoksi, kun

taas ulosottotarkastajien haastattelun perusteella sen arvo koettiin kansalaisten näkemystä vähäisemmäksi. Haastateltavat ovat ehkä itse enemmän sitä mieltä, että kansalaisten luottamus heidän toimintaansa vastuullisuuden osalta on korkeampaa, kuin mitä se todellisuudessa onkaan. Tähän saattaa osaltaan vaikuttaa muun muassa joidenkin valtion virkamiesten saama negatiivinen julkisuus virkarikkomusten ja jopa virkarikosten osalta. Kansalaisten voi olla vaikeampaa luottaa siihen, että vastuullisuus ja lain noudattaminen ovat tärkein yksittäinen arvo virkatehtäviä hoidettaessa. Muutoin voidaan tulosten perusteella arvioida, että virkamiehen ja kansalaisten näkemykset tärkeimmistä arvoista kohtaavat suhteellisen hyvin.



Kuvio 10. Valtionhallinnon virkamiesetiikan ja -moraalin tila – kansalaiskyselyn 2017 tuloksista poimittujen arvojen merkitys kyselyyn osallistujille.

## 7 LOPPUTULOKSEN ARVIOINTI

Lopuksi voidaan esittää joitain huomioita tehdyn tutkimuksen pohjalta. Vaikka osa haastatelluista koki koulutuksen olleen virkamieseettisten asioiden osalta riittävää, ei tutkimus antanut täyttä vastausta siihen, miksi osa haastatelluista kuitenkin koki niin, että aiheen käsittely oli liian yleisluonteista ja sille olisi koulutuksissa tullut antaa suurempi painoarvo. Ulosottolaitos on uudistamassa omia arvojaan ja ne tuotaneen henkilöstön tietoisuuteen vielä tulevan kesän kynnyksellä. Hyvänä jatkotutkimuksena tämän aiheen käsittelyn osalta näkisinkin sen, että tulevien ulosoton arvojen jalkauttamisen jälkeen tehtäisiin kansalaiskyselyyn pohjautuva tutkimus siitä, miten nämä arvot ja niiden toteutuminen nähdään ulosottolaitoksen asiakkaiden puolella. Tutkimuksen voisi rajata koskemaan pelkästään velallisasiakkaita, mutta todennäköisesti laajempaa tietämystä ja näkemystä arvoihin liittyen saataisiin, kun tutkimuksen yhteydessä otettaisiin huomioon myös ulosoton velkojien, eli hakijoiden näkemykset arvoista ja niiden merkityksestä ulosoton viranomaistoiminnassa.

Haastattelussa saatujen kommenttien perusteella voidaan todeta olevan tärkeää, että arvokeskustelua jatketaan edelleen sekä koulutuksissa, perehdytyksissä että avoimissa keskusteluissa tiimi- ja virkamiestasolla. Ulosottotarkastajilla on selkeä ymmärrys eettikan ja arvojen tärkeydestä, mutta kiireen ja haastavien asiakastilanteiden ristipaineessa tuo tärkeyden merkitys saattaa hämärtyä. Esimiehen omalla esimerkillä koettiin olevan merkittävä vaikutus eettisten arvojen toteutumiseen. Onkin tärkeää, että esimiehet myös jatkossa avaavat työyhteisössä aika ajoin avointa keskustelua eettisten arvojen osalta.

Ilokseni sain todeta, että haastateltavat lähtivät kiitettävällä innokkuudella mukaan projektiini, vaikka työkiireet varmasti ainakin osittain lisääntyivät haastatteluun käytetyn ajan vuoksi. Kaikki haastattelut saatiin pidettyä ajallaan ja myös niihin varattu aika saatiin pidettyä sovituissa raameissa. Haastatteluissa kävi ilmi, että aihetta ei arkipäivän työssä tule kovinkaan paljon mietittyä. Tästä syystä monella olikin ensimmäisenä reaktiona: ”Vaikeaa, en minä osaa tästä sanoa mitään”. Sanottavaa ja näkemystä asian osalta kuitenkin löytyi, kun haastateltava hetken sitä mietti.

Tämän opinnäytetyön tavoitteena oli miettiä virkamieseettisten kysymysten toteutumista valtionhallinnossa ja ulosottotarkastajien toiminnassa. Lisäksi pohdittiin sitä, miten ulosottolaitoksen järjestämä verkkokoulutus tuki virkamiesetiikan merkityksen ymmärtämistä ulosottotarkastajan työn osalta. Itse koin aiheen mielenkiintoiseksi ja se sai myös minut miettimään virkamiesetiikan tärkeyttä, kun mietitään päivittäisen virkamiestyöni sisältöä. Mielestäni teoriaosuus toimi hyvänä tukena miettiessäni haastateltuja ja niissä esitettäviä kysymyksiä. Tässä yhteydessä haluan kiittää ulosottolaitosta siitä tuesta, jota sain opinnäytetyötäni varten ja lisäksi haluan kiittää haastateltavia avoimuudesta ja kannustavasta osallistumisesta keskusteluihin.

## LÄHTEET

- Aaltonen, T. & Junkkari, L. (2003). Yrityksen arvot & etiikka (3. painos). WSOY.
- Cooper, T. L. (2001). Handbook of Administrative Ethics (second edition). Marcel Dekker.
- Hallintolaki 434/2003. Haettu 23.1.2022 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2003/20030434#O2L5P28>
- Hirsjärvi, S. & Hurme, H. (2015). Tutkimushaastattelu: Teemahaastattelun teoria ja käytäntö. Gaudeamus. <https://www.ellibslibrary.com>
- Hirsjärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2009). Tutki ja kirjoita (15., uudistettu painos). Tammi.
- Hyry, J. (2017). Valtionhallinnon virkamiesetiikan ja -moraalin tila – kansalaiskyselyn tulokset. Valtiovarainministeriö. <http://www.urn.fi/URN:ISBN:978-952-251-826-2>
- Kananen, J. (2013). Case-tutkimus opinnäytetyönä. Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Kananen, J. (2012). Kehittämistutkimus opinnäytetyönä. Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Kananen, J. (2008). Kvalitatiivisen tutkimuksen teoria ja käytänteet. Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Kananen, J. (2015). Opinnäytetyön kirjoittajan opas: Näin kirjoitan opinnäytetyön tai pro gradun alusta loppuun. Jyväskylän ammattikorkeakoulu.
- Kirjanpitolaki 1336/1997. Haettu 23.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1997/19971336>
- Koskinen, S. & Kulla, H. (2019). Virkamiesoikeuden perusteet (8., uudistettu painos). Alma Talent.
- Koskinen, L. & Lehtinen, T. (1995). Mikä on oikein? : etiikan käsikirja. Lasten keskus.
- Koskinen, L. & Nilsson, L. (2000). Kannattaako etiikka. Like.
- Koskinen, S. & Ullakonoja, V. (2016). Oikeudet ja velvollisuudet työsuhteessa (neljäs, uudistettu painos). Edita.
- Laki julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista 1397/2016. Haettu 23.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2016/20161397>
- Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017. Haettu 23.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2017/20170444>



Laki viranomaisten toiminnan julkisuudesta 621/1999. Haettu 23.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990621>

Laki yksityisyyden suojasta työelämässä 759/2004. Haettu 23.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2004/20040759#L2P5a>

Luottotietolaki 527/2007. Haettu 23.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070527>

Lundqvist, L. (1988), Byråkratisk etik. Studentlitteratur.

Mäenpää, O. (2016). Hallintolaki ja hyvän hallinnon takeet [5. uudistettu painos]. Edita.

Mäenpää, O. (2020). Julkisuusperiaate (4., uudistettu painos). Alma Talent.

Niiniluoto, I. & Sihvola, J. (2005). Nykyajan etiikka : keskusteluja ihmisestä ja yhteisöstä. Gaudeamus.

OECD:n neuvosto. (2018). Suositus julkisen hallinnon integriteetistä <https://www.oecd.org/gov/ethics/integrity-recommendation-FI.pdf>

Rikoslaki 39/1889. Haettu 23.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1889/18890039001#L40>

Salminen, A. (2018). Rehellisyys maan perii. Tutkimus hyvästä hallinnosta ja korruption torjunnasta. Edita.

Suomen perustuslaki 731/1999. Haettu 23.1.2022 osoitteesta <https://finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731#L11P124>

Valtion virkamieslaki 750/1994. Haettu 23.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1994/19940750#L4P16>

Valtionhallinnon virkamiesetiikan ja -moraalin tila -kansalaiskyselyn tulokset (2/2017) Valtionvarainministeriön julkaisu.

[https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79224/Virkamiesetiikan\\_ja\\_moraalin\\_tila.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79224/Virkamiesetiikan_ja_moraalin_tila.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Vihervuori, P. (2015). Virkamiesetiikka ja laki. Valtiotyönantaja, Valtion työmarkkinalaitoksen verkkolehti 2/2015. Haettu 23.1.2022 osoitteesta <https://verkkajulkaisut.vm.fi/zine/66/article-9049>

Virkamieseettinen toimintaohje. (2021). Valtionvarainministeriön julkaisu <https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/163089/Virkamieseettinen%20toimintaohje.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Virkamiesetiikan tila 2016 - kyselytutkimus valtion virkamiesten arvoista ja etiikasta.

Haettu 11.4.2022 osoitteesta [https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79092/Virkamiesetiikan%20tila\\_FINAALI.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://julkaisut.valtioneuvosto.fi/bitstream/handle/10024/79092/Virkamiesetiikan%20tila_FINAALI.pdf?sequence=1&isAllowed=y)

Yhdenvertaisuuslaki 1325/2014. Haettu 23.1.2022 osoitteesta <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2014/20141325>