

7.5.2026

EOAK/2773/2025

Ratkaisija: Apulaisoikeusasiamies Mikko Sarja

Esittelijä: Vanhempi oikeusasiamiehensihteeri Päivi Lahtinen

KUNNANJOHTAJAN SANANVAPAUS

1 KANTELU

Pyysitte tutkimaan Pielaveden kunnanjohtajan menettelyä tuulivoimahankkeiden käsittelyn yhteydessä. Kerroitte, että kunnanjohtaja oli ottanut kyseisiin hankkeisiin julkisesti kantaa aikana, jolloin sekä valmistelussa ollut tuulivoimapäätös että kunnalliset vaalit olivat olleet ajankohtaisia. Kerroitte, että asia oli jakanut voimakkaasti kuntalaisia ja luottamushenkilöitä Pielavedellä ja Keiteleellä. Epäilitte, että kunnanjohtaja oli toiminut virkamiesasemassaan tavalla, joka oli omiaan vaarantamaan hallinnon puolueettomuuden, vaalirauhan sekä kuntalaisten yhdenvertaisen kohtelun.

Kerroitte, että kunnanjohtaja oli laatinut aiheesta kirjoituksen, joka julkaistiin Pielavesi-Keitele Sanomissa 6.4.2025. Tuulivoimaa koskeva osayleiskaavapäätös hyväksyttiin Pielaveden kunnanvaltuustossa 7.4.2025. Kunnanjohtajan kirjoitus saattoi näin ollen vaikuttaa laajasti kahden kunnan asukkaisiin ja päätöksentekoon. Katsoitte, että kunnanjohtajan kannanotto elinkeinopoliittisesti kiistanalaisessa asiassa ei kuulu kunnanjohtajan hallinnolliseen tehtäväkenttään, vaan muistuttaa poliittista vaikuttamista. Kunnanjohtajan julkinen viestintä ei ollut neutraalia vaan tuki yksittäistä näkemystä, mikä voi vaarantaa hallinnon uskottavuuden ja horjuttaa kuntalaisten luottamusta.

2 SELVITYS

Kantelun johdosta hankittiin kunnanjohtajan selvitys ja Pielaveden kunnan lausunto.

3 RATKAISU

Katson, että asiassa ei ole ilmennyt toimenpiteitani edellyttävää lainvastaista menettelyä tai velvollisuuden laiminlyöntiä.

Perustelen ratkaisuni seuraavasti.

3.1 Oikeusohjeet

Suomen perustuslain (731/1999) 12 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on sananvapaus. Sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä. Tarkempia säännöksiä sananvapauden käyttämisestä annetaan lailla. Lailla voidaan säätää kuvaohjelmia koskevia lasten suojelemiseksi välttämättömiä rajoituksia.

Kunnan ja hyvinvointialueen viranhaltijasta annetun lain (jälj. viranhaltijalaki 304/2003) 17 §:n 2 momentin mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla.

Hallintolain (434/2003) 6 §:n mukaan viranomaisen on kohdeltava hallinnossa asioivia tasapuolisesti sekä käytettävä toimivaltaansa yksinomaan lain mukaan hyväksyttäviin tarkoituksiin. Viranomaisen toimien on oltava puolueettomia ja oikeassa suhteessa tavoiteltuun päämäärään nähden. Niiden on suojattava oikeusjärjestyksen perusteella oikeutettuja odotuksia.

Hallintolain 27 §:n 1 momentin mukaan virkamies ei saa osallistua asian käsittelyyn eikä olla läsnä sitä käsiteltäessä, jos hän on esteellinen.

Hallintolain 28 §:n 1 momentin mukaan virkamies on esteellinen:

- 1) jos hän tai hänen läheisensä on asianosainen;
- 2) jos hän tai hänen läheisensä avustaa taikka edustaa asianosaista tai sitä, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 3) jos asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa hänelle tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitetulle läheiselleen;
- 4) jos hän on palvelussuhteessa tai käsiteltävään asiaan liittyvässä toimeksiantosuhteessa asianosaiseen tai siihen, jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;
- 5) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä on hallituksen, hallintoneuvoston tai niihin rinnastettavan toimielimen jäsenenä taikka toimitusjohtajana tai sitä vastaavassa asemassa sellaisessa yhteisössä, säätiössä, valtion liikelaitoksessa tai laitoksessa, joka on asianosainen tai jolle asian ratkaisusta on odotettavissa erityistä hyötyä tai vahinkoa;

- 6) jos hän tai hänen 2 momentin 1 kohdassa tarkoitettu läheisensä kuuluu viraston tai laitoksen johtokuntaan tai siihen rinnastettavaan toimielimeen ja kysymys on asiasta, joka liittyy tämän viraston tai laitoksen ohjaukseen tai valvontaan; tai
- 7) jos luottamus hänen puolueettomuuteensa muusta erityisestä syystä vaarantuu.

Hallintolain 29 §:n 2 momentin mukaan virkamies ratkaisee itse kysymyksen esteellisyydestään. Monijäsenen toimielimen jäsenen ja esittelijän esteellisyydestä päättää kuitenkin toimielin. Monijäseninen toimielin päättää myös muun läsnäoloon oikeutetun esteellisyydestä. Jäsen tai esittelijä saa osallistua esteellisyyttään koskevan asian käsittelyyn vain, jos toimielin ei olisi ilman häntä päätösvaltainen eikä hänen tilalleen ole ilman huomattavaa viivytystä saatavissa esteetöntä henkilöä.

Kuntalain (410/2015) 38 §:n 3 momentin mukaan kunnanjohtaja johtaa kunnanhallituksen alaisena kunnan hallintoa, taloudenhoitoa ja muuta toimintaa. Valtuusto voi päättää, että kunnanjohtajan sijasta kuntaa johtaa pormestari.

Kuntalain 41 §:n 1 momentin mukaan kunnanjohtajan valitsee valtuusto. Kunnanjohtaja voidaan valita joko toistaiseksi tai määräajaksi ja hän on virkasuhteessa kuntaan.

Kuntalain 41 §:n 3 momentin mukaan kunnanjohtajalla on oikeus käyttää puhevaltaa kunnanhallituksen puolesta sekä saada kunnan viranomaisilta tietoja ja nähtäväkseen asiakirjoja, jollei salassapitoa koskevista säännöksistä muuta johdu.

Kuntalain 43 §:n 1 momentin mukaan valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen.

3.2 Arviointi

3.2.1 Kunnanjohtajan sananvapaus

Arvioitaessa kunnanjohtajan menettelyä tulee ensinnäkin arvioida kunnanjohtajan sananvapautta suhteessa hänen kirjoittamaansa mielipidekirjoitukseen ja virka-asemaansa. Sananvapauden arvioinnissa tulevat arvioitaviksi muun muassa sananvapauttaan käyttäneen henkilön lausumien luonne (tosiasiatoteamukset ja arvoasetelmat) ja hänen motiivinsa. Olen arvioinut kunnan viranhaltijoiden sananvapautta useissa aiemmissa ratkaisuisani (esimerkiksi EOAK/7145/2024 ja EOAK/7884/2020).

Perustuslain 12 §:n 1 momentin mukaiseen jokaiselle kuuluvaan sananvapauteen sisältyy oikeus ilmaista, julkistaa ja vastaanottaa tietoja, mielipiteitä ja muita viestejä kenenkään ennakolta estämättä.

Viranhaltijain 17 §:n 2 momentin mukaan viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. Lakia koskevan hallituksen esityksen (HE 196/2002 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavaa:

”Julkisen vallan käyttäjältä edellytetään riippumattomuutta ja objektiivisuutta. Virantoimitusvelvollisuus on hoidettava hallinnon yleisten periaatteiden mukaisesti tasapuolisesti ja viranhaltijan on käyttäytyttävä asemansa ja tehtäviensä edellyttämällä tavalla. Tähän liittyen 2 momentissa säädettäisiin, että viranhaltijan on toimittava tehtävässään tasapuolisesti ja käyttäytyttävä asemansa ja tehtävänsä edellyttämällä tavalla. --- Säännöksessä korostettaisiin viranhaltijan kulloisenkin aseman ja tehtävän asettamia vaatimuksia virkamieslain 14 §:n 2 momentin tapaan.”

Kuten olen aiemmissa ratkaisuissani todennut, viranhaltijalaissa säädetyn käyttäytymisvelvoitteen perusteella voidaan sinänsä rajoittaa kunnan viranhaltijan ja siten myös kunnanjohtajan sananvapautta.

Kunnanjohtajan sananvapauden arviointiin vaikuttaa hänen muista viranhaltijoista poikkeava asemansa kunnan hallinnossa. Tämä johtuu kunnanjohtajan tehtävästä ajaa kunnanhallituksen alaisena kunnan etua. Kunnanjohtajan tulee nauttia kunnanvaltuuston luottamusta. Asemansa perusteella kunnanjohtajalla voi olla myös poliittisluontoista valtaa. Kunnanjohtajan asemaa sananvapauden näkökulmasta on käsitelty esimerkiksi oikeuskirjallisuudessa¹. Kunnanjohtajan irtisanomissuoja on muita viranhaltijoita heikompi, sillä kunnanvaltuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen. Poliittisen sananvapauden on perinteisesti katsottu olevan laaja, sillä sananvapauden tarkoituksena on turvata demokratian edellyttämä julkinen keskustelu, johon kuuluu mielipiteen vapaus ja mahdollisuus myös kritisoida julkisen vallan käyttöä sekä väärin mielipiteiden esittäminen.

Sananvapauden käyttäjien lausumia arvioidaan Euroopan ihmisoikeustuomioistuimen oikeuskäytännössä muun muassa sillä perusteella, pidetäänkö kannanottojen luonnetta tosiasiatoteamuksina vai arvoarvostelmina. Tosiasioina ilmaistut lausumat on voitava näyttää toteen. Sen sijaan arvoarvostelmien esittäjältä ei voida vaatia väitteiden totuudenmukaisuuden todistamista. Toisaalta niidenkin taustalla tulee olla riittävästi tosiseikkoja, jotta ne saavat sananvapauden suojaa.

¹ Heiskanen, Heta - Uoti, Asko: Kunnanjohtajan sananvapaudesta. teoksessa P. Korpisaari (Toimittaja), *Viestinnän muuttuva sääntely: Viestintäoikeuden vuosikirja 2016* (Sivut 277-301).

Arvoarvostelmat ovat siis subjektiivisempia arvioita, joiden totuudenmukaisuutta ei voida osoittaa (arvostuksenvaraiset mielipiteet, moraaliset kannanotot). Ihmisoikeustuomioistuimen mukaan vaatimus arvoarvostelman totuudenmukaisuuden osoittamisesta loukkaa mielipiteenvapautta, joka kuuluu sananvapauden suojaan, joka puolestaan sisältää mahdollisuuden turvautua tietynasteiseen liioitteluun tai provokaatioon. Sananvapautteen puuttumisen asianmukaisuutta arvioitaessa on kiinnitettävä huomiota myös sananvapauttaan käyttävän henkilön motiiveihin eli mahdollisiin henkilökohtaisiin vaikuttimiin, jotka voivat olla myös epäasiallisia, esimerkiksi toisen henkilön tarkoituksellinen suora tai verhottu arvostelu.

Kunnanjohtajan mukaan Pielavedellä kunnanjohtajan vastuulla on elinkeinojen kehittäminen ja hän on jo ottanut virkatehtävässään kantaa kyseiseen tuulivoimaosayleiskaavaan esittäessään 26.3.2025 kunnanhallitukselle, että kunnanhallitus päättää esittää tuulivoimaosayleiskaavan kunnanvaltuustolle hyväksyttäväksi. Kunnanhallitus päätti äänin 5–4 viedä asian kunnanvaltuuston hyväksyttäväksi. Kunnanjohtajan kirjoitus on laadittu kunnanhallituksen kokouksen jälkeen. Kunnanjohtajan mukaan näkemyksen esittämisen tuulivoimainvestointien merkittävydestä paikallisille yrityksille sekä laajemmin kunnan elinvoimalle voidaan katsoa kuuluneen kunnanjohtajan tehtävään elinkeinojen kehittämisestä vastaavana viranhaltijana.

Kunnanjohtaja on esittänyt kirjoituksessaan tuulivoimahankkeen elinvoimavaikutuksia Pielaveden kunnalle. Kirjoituksessa esitetään sekä tosiasioihin perustuvia tietoja että myös kunnanjohtajan mielipiteitä, joita voidaan pitää arvoasetelmina. Kantelussa ei väitetä, että kirjoitus sisältäisi virheellisiä tietoja. Kirjoitus on sävyltään asiallinen. Kunnanjohtajan mukaan kirjoituksen motiivina on ollut kunnan elinkeinojen kehittäminen, mikä on kuulunut hänen työtehtäviinsä.

Kirjoituksen tavoitteena on siten ollut vaikuttaa asiassa tehtävään päätökseen. Katson, että viranomaisilta ja viranhaltijoilta yleisesti edellytettävä tasapuolisuusvaatimus ei estä kunnanjohtajaa esittämästä julkisesti omaa kantaansa kunnassa käsiteltävästä erilaisista mielipiteistä herättävästä asiasta ja pyrkimästä vaikuttamaan asiaan. Kuten olen edellä todennut, kunnanjohtajalla on mahdollisuus käyttää myös poliittisluontoista valtaa.

3.2.2 Esteellisyys ja muita näkökohtia

Viranhaltijan julkisuudessa esittämät näkemykset voivat tulla arvioitavaksi myös esteellisyyden näkökulmasta. Korkein hallinto-oikeus on muun muassa ennakkopäätöksissään KHO:2019:4 ja KHO:2004:16 arvioinut luottamushenkilöiden esteellisyyttä asioiden käsittelyssä sen jälkeen, kun nämä ovat esittäneet julkisuudessa kommentteja käsiteltävästä asiasta. Ennakkopäätöksessä KHO:2019:4 korkein hallinto-oikeus katsoi, että asiassa käsillä olleissa olosuhteissa luottamuksen kunnanhallituksen puheenjohtajan puolueettomuuteen oli katsottava vaarantuneen hallintolain 28 §:n 1 momentin 7 kohdassa tarkoitettulla tavalla muusta erityisestä syystä, kun hän oli käsitellyt paikallisessa sanomalehdessä ilmestyneessä kirjoituksessaan kunnanhallituksen käsiteltäväksi tullutta asiaa. Ennakkopäätöksessä KHO:2004:16 korkein hallinto-oikeus katsoi sen sijaan, että kunnan lupa- ja valvontajaoston puheenjohtaja ei ollut ennakkosenteen perusteella esteellinen, kun hän oli sanomalehtihaastattelussa selvittänyt toimittajalle vireillä olevan ympäristölupahakemukseen liittyviä kysymyksiä ennen asian käsittelyä.

Vastaavasti voisi tulla arvioitavaksi myös kunnanjohtajan esteellisyys hänen käsitellessään virkatehtävissään asiaa, josta hän on esittänyt etukäteen mielipiteensä. Esteellisyys asian käsittelyyn arvioidaan aina tapauskohtaisesti suhteessa käsiteltävään asiaan. Ensivaiheessa esteellisyyden arvioi virkamies itse tai toimitus, jos kyseessä on monijäsenisen toimielimen jäsenen tai esittelijän esteellisyydestä päättäminen. Silloin, kun kyseessä on muutoksenhakukelpoiseen päätökseen liittyvän asian käsittely, esteellisyyden arviointi kuuluu viime kädessä muutoksenhaun perusteella toimivaltaisen tuomioistuimen ratkaistavaksi.

Ette ole esittänyt kantelussanne, millä tavoin kunnanjohtaja olisi osallistunut esteellisenä asian käsittelyyn. Tämän vuoksi kunnanjohtajan mahdollista esteellisyyttä laatimisensa kirjoituksen perusteella ei ole mahdollista arvioida tämän kantelun perusteella.

Epäilitte kantelussanne kunnanjohtajan kirjoituksen mahdollisesti rikkoneen vaalirauhaa kahdessa kunnassa. Laissa ei ole säädetty nimenomaisesti vaalirauhasta. Vaalirauhalla voitaisiin tarkoittaa esimerkiksi sitä, mitä vaalilain 72 §:ssä on säädetty järjestyksestä äänestyspaikalla. Vaalilain 72 §:n mukaan äänestyspaikalla taikka sen välittömässä läheisyydessä ei saa äänestysaikana pitää puheita, julkipanna tai jakaa painettuja tai kirjoitettuja kehoituksia eikä muutoinkaan vaikuttaa tai yrittää vaikuttaa äänestäjien vaalivapauteen. Kunnanjohtajan mielipidekirjoituksen ei siten voida katsoa olleen tällä perusteella lainvastainen.

Katsoitte edelleen kirjoituksen heikentäneen kuntalaisten luottamusta. Kuntalain 43 §:n 1 momentin mukaan valtuusto voi irtisanoa kunnanjohtajan tai siirtää hänet muihin tehtäviin, jos hän on menettänyt valtuuston luottamuksen. Tämä tarkoittaa kunnanjohtajan tulee nauttia kunnanvaltuuston luottamusta. Sen arvioiminen, nauttiiko kunnanjohtaja kuntalaisten tai valtuuston luottamusta, ei kuulu oikeusasiamiehen laillisuusvalvontaan.

Lähetän jäljennöksen tästä vastauksesta Pielaveden kunnanjohtajalle sekä Pielaveden kunnalle.