

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Esityksessä ehdotetaan kuntalain väliaikaista muuttamista. Kunnanhallitus voisi väliaikaisesti päättää eräiden kunnan hallintosäännön määräysten soveltamisesta, jotka koskevat sähköisen kokouksen pitämistä, sähköistä päätöksentekomenettelyä sekä toimielimen julkisen kokouksen yleisöjulkisuutta. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännökset videoneuvotteluyhteydellä tai vastaavalla yhteydellä pidettävästä sähköisestä kokouksesta. Ehdotettavia säännöksiä sovellettaisiin sekä kunnissa että kuntayhtymissä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Toimielinten päätöksentekotapoja koskeva pykälä olisi voimassa 31.7.2020 asti ja sähköistä kokousta koskeva pykälä olisi voimassa 31.5.2021 asti.

SISÄLLYS

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ.....	1
PERUSTELUT	3
1 Asian tausta ja valmistelu	3
1.1 Tausta	3
1.2 Valmistelu	3
2 Nykytila ja sen arviointi.....	4
3 Tavoitteet	6
4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset	6
4.1 Keskeiset ehdotukset.....	6
4.2 Pääasialliset vaikutukset.....	8
5 Muut toteuttamisvaihtoehdot	8
6 Voimaantulo	9
7 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys	9
LAKIEHDOTUS	11
Laki kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta	11

PERUSTELUT

1 Asian tausta ja valmistelu

1.1 Tausta

Valtioneuvosto on todennut yhteistoiminnassa tasavallan presidentin kanssa 16.3.2020, että maassa vallitsee koronavirustilanteen vuoksi poikkeusolot. Valtioneuvosto linjasi tällöin lisätoimenpiteistä koronavirustilanteen hoitamiseksi Suomessa. Yhtenä toimenpiteenä valtioneuvosto päätti rajoittaa julkiset kokoontumiset kymmeneen henkilöön sekä suositteli tarpeettoman oleilun välttämistä yleisillä paikoilla. Valtioneuvosto linjasi toimintaohjeena myös, että yli 70-vuotiaat velvoitetaan pysymään erillään kontakteista muiden ihmisten kanssa mahdollisuuksien mukaan, pois lukien kansanedustajat, valtiojohto ja kunnalliset luottamushenkilöt. Lisäksi aluehallintovirastot ovat tartuntatautilain (1227/2016) 58 §:n nojalla antaneet laajaan tartuntavaaraan liittyvistä toimenpiteistä määräyksiä, joilla julkisia kokoontumisia on rajoitettu. Toimenpiteiden tarkoituksena on suojata väestöä sekä turvata yhteiskunnan ja talouselämän toiminta.

Vaikka edellä tarkoitettujen rajoitukset julkisista kokoontumisista ja yli 70-vuotiaiden liikkumisesta eivät koske kunnan toimielimiä tai kunnallisia luottamushenkilöitä, on kunnissa poikkeusolosuhteiden johdosta aiempaa laajemmin otettu käyttöön kuntalain (410/2015) mukainen sähköinen kokous, joka mahdollistaa kunnallisen päätöksenteon sähköisessä ympäristössä siten, että toimielinten kokoontumisia varsinaisiin kokouksiin voidaan välttää. Ennen sähköisen kokouksen käyttöönottoa kunnan on kuitenkin kuntalain mukaisesti otettava hallintosääntönsä tarvittavat määräykset siitä, millaiset sähköiset kokous- ja päätöksentekomenettelyt sillä on käytössä ja miten kokoukset teknisesti toteutetaan. Nykysääntelystä johtuen kunnassa, jonka hallintosäännössä ei ole sähköisiä päätöksentekotapoja koskevia määräyksiä, joudutaan poikkeusolojen aikana epätarkoituksenmukaisesti kutsumaan valtuusto koolle varsinaiseen kokoukseen päättämään tarvittavista hallintosäännön muutoksista.

Tämän esityksen tarkoituksena on mahdollistaa, että sähköinen kokous ja sähköinen päätöksentekomenettely voitaisiin väliaikaisesti ottaa käyttöön kunnanhallituksen päätöksellä kunnan kaikissa toimielimissä. Lisäksi esityksen tarkoituksena on muun ohella joustavoittaa sähköisen kokouksen edellytyksiä eräiltä osin.

Ehdotuksessa esitetään säädettäväksi toimenpiteistä, joilla voidaan turvata kunnallisen päätöksentekojärjestelmän toiminta siten, että huomioidaan edellä sanotut väestön suojaamiseksi tarkoitettujen toimenpiteet.

1.2 Valmistelu

Esitys on valmisteltu valtiovarainministeriössä.

Esityksen kiireellisyyden vuoksi on tarpeen poiketa kuulemista säädösvalmistelussa koskevista ohjeista eikä esityksestä ole järjestetty kuulemiskierrosta. Asian valmistelun yhteydessä on kuitenkin pyydetty kirjallisia kommentteja Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiriin, Oulun kaupungin, Vantaan kaupungin sekä Suomen Kuntaliitto ry:n asiantuntijoilta. Esitykseen on tehty kommenttien perusteella eräitä täsmennyksiä.

Esitys on käsitelty kuntatalouden ja –hallinnon neuvottelukunnassa 14.4.2020.

2 Nykytila ja sen arviointi

Vuoden 2015 kokonaisuudistuksen yhteydessä kuntalakiin lisättiin säännökset, jotka mahdollistavat fyysisessä kokouspaikassa pidettävän varsinaisen kokouksen rinnalla uusia sähköisiä päätöksentekotapoja. Kunnan toimielimen päätöksentekotavoista säädetään kuntalain 98 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaan kunnan toimielimelle kuuluvista asioista voidaan päättää varsinaisessa kokouksessa, sähköisessä toimintaympäristössä tapahtuvassa kokouksessa (sähköinen kokous) tai sähköisesti ennen kokousta (sähköinen päätöksentekomenettely). Lain esitöiden (HE 268/2014 vp, s. 210–211) mukaan sähköisellä kokouksella tarkoitetaan sähköisessä toimintaympäristössä toteutettua kokousta, johon osallistutaan sähköisen yhteyden avulla osallistujan valitsemasta paikasta käsin. Sähköisellä päätöksentekomenettelyllä tarkoitetaan ajasta ja paikasta riippumatonta päätöksentekoa ennen toimielimen kokousta.

Pykälän 2 momentin mukaan kunnan tulee sähköisessä kokouksessa ja sähköisessä päätöksentekomenettelyssä huolehtia tietoturvallisuudesta ja siitä, etteivät salassa pidettävät tiedot ole ulkopuolisen saatavissa. Esitöiden mukaan sähköisessä kokouksessa ja sähköisessä päätöksentekomenettelyssä ei esimerkiksi voida lähettää salassa pidettäviä asioita sisältäviä dokumentteja eikä keskusteluja käydä muutoin kuin suojatun tietoliikenneyhteyden avulla. Kunta voi myös määrätä hallintosäännössä, millaisista paikoista toimielimen jäsenet voivat kokoukseen osallistua, jotta salassa pidettävät tai luottamukselliset tiedot eivät olisi ulkopuolisten saatavissa.

Sähköisestä kokouksesta säädetään tarkemmin lain 99 §:ssä. Pykälän mukaan sähköisen kokouksen edellytyksenä on, että läsnä oleviksi todetut ovat keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja äänyhteydessä. Yhdenvertaisen näkö- ja äänyhteyden tarkoituksena on turvata osaltaan toimielimen päätöksenteon toimintaedellytyksiä, kun kokoukseen osallistuvat henkilöt voivat keskustella päätettävänä olevista asioista ”kasvokkain”.

Sähköinen kokous mahdollistaa, että kaikki osallistuvat siihen keskenään eri paikoista. Sähköisessä kokouksessa on siten luovuttu aiempaan kuntalain sääntelyyn sisältyneestä periaatteesta, jonka mukaan puheenjohtajan ja sihteerin tulee olla läsnä kokouspaikalla. Toisaalta voimassa oleva laki ei rajoita sitä, etteikö samaan kokoukseen voisi osallistua sekä sähköisesti että ole-malla fyysisesti läsnä kokouspaikalla. Pykälän sanamuoto on kuitenkin voinut aiheuttaa käytännön soveltamisongelmia, mikäli kunnassa on tulkittu, ettei yhdenvertaisen näkö- ja äänyhteyden edellytys täytyisi tilanteessa, jossa useampi henkilö osallistuu sähköiseen kokoukseen samasta fyysisestä kokouspaikasta.

Laki ei aseta sähköiselle kokoukselle sisältövaatimuksia esimerkiksi käytettävien tietojärjestelmien suhteen. Esitöiden mukaan sähköinen kokous voidaan pitää esimerkiksi tähän soveltuvan tietojärjestelmän avulla tai videoneuvotteluyhteydellä. Muutoin sähköisessä kokouksessa toimitaan varsinaisen kokouksen mukaisten päätöksentekomenettelyiden mukaisesti. Teknisiä ratkaisuja voidaan käyttää myös rinnakkain esimerkiksi siten, että sähköisen kokouksen rinnalla on käytössä samanaikaisesti sähköinen äänestysjärjestelmä ja asiakirjahallinnon ohjelmisto.

Sähköinen kokous voidaan pitää joko yleisöltä suljettuna tai julkisena kokouksena. Lähtökohdaisesti valtuuston kokoukset ovat julkisia ja muiden toimielinten kokoukset suljettuja. Kun kyseessä on julkinen kokous, on kunnan huolehdittava, että yleisöllä on mahdollisuus seurata kokousta siten kuin lain 101 §:ssä säädetään. Käytännössä yleisölle on järjestettävä mahdollisuus seurata myös julkista sähköistä kokousta esimerkiksi kokouskutsussa mainitussa tilassa tai internetin kautta.

Sähköisestä päätöksentekomenettelystä säädetään tarkemmin lain 100 §:ssä. Pykälän 1 momentin mukaisesti valtuuston ja muiden toimielinten julkisia kokouksia lukuun ottamatta toimieliimen päätöksenteko voi tapahtua suljetussa sähköisessä päätöksentekomenettelyssä.

Tarpeelliset määräykset toimielinten päätöksentekotavoista sekä siitä, miten kunta huolehtii, että sähköiseen kokoukseen ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn osallistumiseen tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä, on annettava lain 90 §:n mukaan hallintosäännössä. Hallintosäännössä on annettava tarpeelliset määräykset myös kokouksiin osallistumisesta ja kokouskutsun lähettämisestä sähköisesti.

Sähköistä kokousta koskevaa sääntelyä sisältyy myös vaaleja koskevaan kuntalain 105 §:ään. Pykälän 5 momentin mukaan vaali voidaan toimittaa suljetuin lipuin sähköisessä kokouksessa vain, jos vaalisalaisuus on turvattu. Käytännössä kunnalla on oltava käytössä äänestysjärjestelmä, jonka avulla suljettu lippuvaali voidaan toteuttaa vaalisalaisuutta vaarantamatta. Muussa tapauksessa asian käsittely voidaan keskeyttää ja siirtää seuraavaan kokoukseen, johon jäsenet osallistuvat varsinaisessa kokouspaikassa.

Kuntasektorin palveluiden sähköistämistä on selvitetty Kuntaliiton vuonna 2018 toteuttamassa Kuntien tietotekniikkakartoituksessa. Selvitystä varten toteutettiin kysely, johon saatiin Manner-Suomen ja Ahvenanmaan kunnista 79 vastausta ja kuntayhtymistä 30 vastausta. Vastausten perusteella hieman yli 60 prosentilla kunnista ja kuntayhtymistä on ollut käytössä kuntalain 100 §:n mukainen sähköinen päätöksentekomenettely täysin tai osittain. Vastaavasti kuntalain 99 §:n mukainen sähköinen kokous on täysin tai osittain käytössä hieman alle 60 prosentilla kunnista ja kuntayhtymistä (Hyvärinen, Susanna – Parviainen, Jarno: Kuntien tietotekniikkakartointus 2018, s. 52).

Mediaseurannasta sekä kunnista ja kuntayhtymistä suoraan saatujen tietojen perusteella voidaan arvioida, että kuntasektorilla on poikkeusolojen johdosta otettu aiempaa laajemmin käyttöön erityisesti kuntalain mukainen sähköinen kokous. Osassa kunnista ja kuntayhtymistä on ollut hallintosäännössä määräykset sähköisestä kokouksesta jo aiemmin, ja osassa hallintosäännön muuttamisesta on päätetty poikkeusolojen alettua. Sellaisia kuntia ja kuntayhtymiä, joissa hallintosääntö ei tällä hetkellä mahdollista sähköistä kokousta, voidaan käytettävissä olevien tietojen perusteella arvioida olevan edelleen vähintään useita kymmeniä.

Voimassa oleva kuntalain sääntely on osoittautunut poikkeusolojen aikana ongelmalliseksi, sillä se ei mahdollista, että valtuusto päättäisi ennakoivasti sähköisen kokouksen käyttöönottoon liittyvästä hallintosäännön muuttamisesta sähköisessä kokouksessa. Valtuusto ei voi ennakoivasti päättää hallintosäännön muutoksista myöskään suljetussa sähköisessä päätöksentekomenettelyssä. Useissa kunnissa onkin jouduttu kutsumaan valtuustoja koolle poikkeusolosuhteisiin liittyvien rajoitustoimenpiteiden tavoitteisiin nähden epätarkoituksenmukaisesti varsinaisiin kokouksiin päättämään hallintosäännön muuttamisesta. Tällöin kunnissa on voitu joutua poikkeuksellisiin kokousjärjestelyihin, kuten hajauttamaan kokoukseen osallistuvia eri kokoustiloihin tai pitämään kokouksia väljemmissä tiloissa, kuten teatterisaleissa tai ulkona.

Nykyisen lain soveltamisen kannalta ongelmalliseksi on osoittautunut myös 99 §:n mukainen edellytys sähköisessä kokouksessa läsnä oleviksi todettujen yhdenvertaisesta näkö- ja ääniyhetydestä. Kunnissa yleisesti käytössä olevat sähköiseen kokoukseen käytettävät ohjelmat eivät välttämättä kaikilta osin täysin mahdollista yhtäaikaista ja keskeytyksetöntä video- ja ääniyhetyttä, jolloin edellytystä yhdenvertaisesta näkö- ja ääniyhetydestä ei tosiasiallisesti voida toteuttaa. Erityisesti kokoonpanoiltaan suuremmissa toimitelmissä, joiden kokouksiin voi osallistua kerrallaan useita kymmeniä luottamushenkilöitä, on yhtäläisen näkö- ja ääniyhetyden edel-

lytyksen täyttäminen osoittautunut tietoteknisesti haastavaksi toteuttaa. Myös tietoverkon kapasiteetin rajallisuudesta on voinut seurata, ettei etenäkään videoyhteyttä ole voitu käytännössä pitää kokouksen ajan keskeytyksettömästi päällä.

3 Tavoitteet

Esityksen tavoitteena on parantaa kunnallisen päätöksentekojärjestelmän toimintaedellytyksiä poikkeusoloissa. Esitetyillä muutoksilla mahdollistetaan kunnan toimielinten kokousten pitäminen ja sähköinen päätöksenteko nykytilannetta joustavammin, mikä osaltaan tukee kansallista tavoitetta sosiaalisten kontaktien vähentämiseksi ja koronavirusepidemian hidastamiseksi.

Julkisen kokouksen yleisöjulkisuuteen liittyvien kunnan hallintosäännön määräysten soveltamista koskevan poikkeuksen tavoitteena on sosiaalisten kontaktien vähentäminen ja siten koronavirusepidemian hidastaminen. Esityksellä ei kuitenkaan muutettaisi kuntalain 101 §:n sääntelyä kokouksen julkisuudesta.

4 Ehdotukset ja niiden vaikutukset

4.1 Keskeiset ehdotukset

Esityksessä ehdotetaan kuntalakia muutettavaksi siten, että lakiin lisätään säännökset eräiden hallintosäännön määräysten väliaikaisesta soveltamisesta sekä sähköisen kokouksen pitämisestä soveltuvalla videoneuvotteluyhteydellä tai vastaavalla teknisellä tiedonvälitystavalla. Esityksen mukaan kunnanhallitus voisi väliaikaisesti ottaa käyttöön kuntalain 98 §:n mukaiset päätöksentekotavat riippumatta siitä, mitä niiden käyttöönotosta on määrätty kunnan hallintosäännössä. Kunnanhallitus voisi myös päättää siitä, että sähköinen kokous voidaan pitää uuden 99 a §:n mukaisilla edellytyksillä. Lisäksi kunnanhallitus voisi hallintosäännön määräyksistä poiketen päättää, että toimielimen kokouskutsu voidaan lähettää sähköisesti ja että toimielimen julkisen kokouksen yleisöjulkisuus voidaan toteuttaa siten, että kokousta voi seurata vain sähköisesti.

Kunnanhallituksen mahdollisuus päättää hallintosäännön määräysten soveltamisesta koskisi kunnan kaikkia toimielimiä. Kunnanhallitus voisi päättää määräysten soveltamisesta kunkin toimielimen osalta erikseen sekä siitä, sovelletaanko niitä kunkin toimielimen osalta esimerkiksi koko lain voimassaoloajan vai kokouskohtaisesti.

90 a §. *Eräiden hallintosäännössä määrättävien asioiden väliaikainen soveltaminen.* Pykälän 1 momentin 1 kohdan mukaan kunnanhallitus voisi päättää lain 98 §:n sekä ehdotettavan uuden 99 a §:n mukaisten päätöksentekotapojen käyttöönotosta riippumatta siitä, mitä asiasta on hallintosäännössä määrätty. Ehdotetun säännöksen tarkoituksena on mahdollistaa sähköisen kokouksen ja sähköisen päätöksentekomenettelyn käyttöönotto kunnanhallituksen harkinnan mukaan kunnan kaikkien toimielinten osalta. Säännös koskisi tilanteita, joissa kunnan hallintosäännössä tällä hetkellä ei mahdollisteta sähköisiä menettelytapoja, hallintosäännössä sähköisistä menettelyistä on otettu käyttöön vain osa, tai sähköisiä menettelyjä on otettu käyttöön eri toimielimille eri tavoin. Kunnanhallituksen päätöksessä tulisi huomioida kaikki tarpeelliset sähköisen kokouksen sekä sähköisen päätöksentekomenettelyn edellyttämät näkökohdat, kuten tarvittavista teknistä edellytyksistä huolehtiminen sekä pöytäkirjan laatiminen ja tarkastaminen. Sähköistä kokouskutsua koskevista määräyksistä ehdotetaan säädettäväksi momentin 3 kohdassa.

Pykälän 1 momentin 2 kohdan mukaan kunnanhallitus voisi kunnan hallintosäännön määräyksistä huolimatta päättää siitä, että sähköinen kokous voidaan pitää ehdotettavan uuden 99 a §:n

mukaisesti. Säännös liittyisi tilanteisiin, joissa kunnan hallintosäännössä on otettu sähköiset päätöksentekotavat käyttöön. Tällöin kunnanhallitus päättäisi käytännössä siitä, että sähköinen kokous voidaan pitää lain 99 a §:n tarkoittamalla tavalla ja että tällaiseen sähköiseen kokoukseen sovelletaan muutoin sähköistä kokousta koskevia hallintosäännön määräyksiä.

Pykälän 1 momentin 3 kohdan mukaan kunnanhallitus voisi päättää toimielimen kokouksutsun lähettämisestä sähköisesti riippumatta siitä, mitä kokouksutsun lähettämisestä määrätään hallintosäännössä. Ehdotettu säännös liittyy erityisesti tilanteeseen, jossa postinkulku voi vaikeutua koronavirusepidemian laajetessa. Kokouksutsulla tarkoitetaan säännöksessä kaikkea kokouksessa käsiteltävää materiaalia, kuten kokouksutsua, esityslistaa, liitteitä ja muuta oheismateriaalia.

Pykälän 1 momentin 4 kohdassa säädettäisiin kunnanhallituksen mahdollisuudesta poiketa hallintosäännössä olevista toimielimen julkisen kokouksen seuraamista koskevista määräyksistä. Kuntalain 101 §:ssä säädetään toimielimen kokouksen julkisuudesta, eikä lainkohta edellytä yleisölle poikkeuksetta mahdollisuutta seurata julkista kokousta kokouspaikalla tai muussa kunnan osoittamassa tilassa. Kuntien hallintosäännöissä on kuitenkin usein määräyksiä erityisesti sähköisiin kokouksiin liittyen siitä, että kokousta voi seurata muun ohella kunnan osoittamassa tilassa. Eesityksen mukaan kunnanhallitus voisi hallintosäännön määräyksistä riippumatta päättää siitä, että julkista kokousta olisi mahdollista seurata vain sähköisesti. Tällöin kunnan ei täytyisi järjestää yleisölle tilaa kokouksen seuraamista varten myöskään siinä tapauksessa, että pääosa kokoukseen osallistujista on läsnä kokouspaikalla.

Esitetty 4 kohta ei muuta kuntalain 101 §:n sääntelyä, jonka mukaan yleisöllä on oltava mahdollisuus seurata toimielimen julkista kokousta. Voimassaolevan 101 §:n mukaisesti kunnan tulee huolehtia siitä, että yleisöllä on mahdollisuus seurata toimielimen julkista kokousta myös siltä osin kuin kokoukseen osallistutaan sähköisesti. Ehdotetun muutoksen voi kuitenkin katsoa jossain määrin rajaavan kunnan jäsenen osallistumis- ja vaikuttamismahdollisuuksia, jos kunnan hallintosäännössä on edellä kuvatulla tavalla määräyksiä kunnan osoittamasta tilasta. Eesityksen tavoitteena on vähentää valtuuston kokousten seuraamiseen liittyviä sosiaalisia kontakteja ja siten hidastaa koronavirusepidemian etenemistä.

Pykälän 2 momentin mukaan pykälän säännöksiä sovellettaisiin kuntien lisäksi kuntayhtymissä. Momentti olisi luonteeltaan informatiivinen, sillä kuntalain 64 §:n mukaan on selvää, että lain 12 lukua sovelletaan kuntayhtymissä.

99 a §. *Sähköinen kokous teknisellä tiedonvälitystavalla.* Uudessa 99 a §:ssä säädettäisiin sähköisestä kokouksesta soveltuvan teknisen tiedonvälitystavan avulla. Sähköinen kokous voitaisiin pitää käyttäen sellaista videoneuvotteluyhteyttä tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, että kokouksen puheenjohtaja ja sihteeri voisivat luotettavasti todentaa kokoukseen osallistuvat. Lisäksi edellytyksenä olisi, että kokouksen puheenjohtaja voisi johtaa asioiden käsittelyä lain 102 §:ssä tarkoitettulla tavalla. Puheenjohtajalla tulisi siten olla mahdollisuus myös tarvittaessa pitää huolta järjestyksestä toimielimen kokouksessa sekä varmistua siitä, että kokoukseen osallistutaan soveliaasta paikasta. Edellytyksenä pykälässä tarkoitettulle kokoukselle olisi myös, että kokoukseen osallistuva voisi seurata kokouksen kulkua ja osallistua asioiden käsittelyyn.

Ehdotuksen tarkoituksena on mahdollistaa sähköisen kokouksen pitäminen myös muulla tavoin kuin 99 §:n mukaisella läsnä oleviksi todettujen yhdenvertaisella ääni- ja näköyhteydellä. Mikäli kunnalla ei ole ollut tällaista toimintatapaa käytössä jo aiemmin, kunnan tosiasialliset mahdollisuudet poikkeusolojen aikana luoda sellainen tekninen toimintaympäristö, jossa kaikki sähköiseen kokoukseen osallistuvat olisivat jatkuvassa yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä,

ovat heikot. Ehdotuksen tarkoituksena on mahdollistaa sähköisen kokouksen käyttö myös niille kunnille, joilla se ei ole ollut käytössä ennen poikkeusoloja. Myös muiden kuntien voi väliaikaisesti olla tarkoituksenmukaista pitää sähköiset kokoukset 99 a §:n mukaisesti.

Ehdotuksen mukaisen sähköisen kokouksen teknisenä alustana voisi olla esimerkiksi joku yleisesti käytettävissä oleva videoneuvottelu- tai vastaava ohjelmisto. Jotta pykälässä tarkoitetut edellytykset käytännössä täyttyisivät, käytettävissä tulisi olla ääniyhteyden lisäksi kuvayhteys. Kuvayhteyden ei kuitenkaan välttämättä tulisi olla keskeytyksettä käytössä.

Muiden sähköisten kokousten tapaan ehdotettu uusi kokousmuoto olisi mahdollista toteuttaa myös siten, että osa kokoukseen osallistuvista henkilöistä olisi läsnä kokouspaikalla ja osa osallistuisi kokoukseen sähköisesti videoneuvotteluyhteyden tai vastaavan avulla. Toimielimen puheenjohtaja antaa hallintosäännön määräysten mukaisesti kokouskutsun, josta on muun ohella käytävä ilmi, onko edellä kuvattu toimintamalli mahdollinen vai onko kokous pelkästään sähköinen.

Ehdotetun uuden 99 a §:n mukainen sähköinen kokous eroaisi kuntalain 99 §:n tarkoittamasta sähköisestä kokouksesta lähinnä yhdenvertaista näkö- ja ääniyhteyttä koskevan edellytyksen osalta. Sähköisen kokouksen pitämisessä tulisi muutoin ottaa huomioon lainsäädännön ja kunnan hallintosäännön asettamat edellytykset toimielimen kokouksen sekä sähköisen kokouksen pitämiselle. Mikäli kunnan hallintosäännössä ei olisi määräyksiä sähköisen kokouksen pitämisestä, huomioon tulisi tällöin ottaa myös kunnanhallituksen uuden 90 a §:n nojalla antamat määräykset sähköisen kokouksen pitämisestä. Sähköisen kokouksen pitämisessä tulee edelleenkin ottaa huomioon erityisesti kuntalain 98 §:n 2 momentin sääntely tietoturvallisuudesta sekä salassa pidettävien tietojen käsittelystä. Mikäli videoneuvotteluyhteyden avulla pidettävässä sähköisessä kokouksessa käsiteltäisiin luottamuksellisia tai salassa pidettäviä asioita, kokous tulisi voimassaolevan lain mukaisesti pitää suojatun tietoliikenneyhteyden avulla.

Yleisesti käytössä olevat videoneuvottelu- tai vastaavat ohjelmistot eivät yleensä sellaisenaan mahdollista kuntalain 105 §:n 5 momentin mukaista vaalin toimittamista sähköisessä kokouksessa suljetuin lipuin siten, että vaalialaisuus on turvattu. Sähköisen kokouksen rinnalla on kuitenkin mahdollista käyttää muuta teknistä ratkaisua, jolla vaali voidaan toimittaa suljetuin lipuin 105 §:n 5 momentissa tarkoitetulla tavalla.

4.2 Pääasialliset vaikutukset

Esityksellä ei ole merkittäviä taloudellisia vaikutuksia.

Esityksellä parannetaan kunnallisen päätöksentekojärjestelmän toimintaedellytyksiä poikkeusoloissa ja vähennetään kunnallisten toimielinten kokoontumiseen liittyviä sosiaalisia kontakteja.

5 Muut toteuttamisvaihtoehdot

Esityksen tarkoituksena on parantaa kunnallisen päätöksentekojärjestelmän toimintaedellytyksiä poikkeusoloissa. Ehdotettuun sääntelyyn nähden keskeisin muu toteuttamisvaihtoehto olisi ottaa käyttöön valmiuslain (1552/2011) 108 §, jossa säädetään kunnan hallinnosta poikkeusoloissa. Valmiuslain säännökset eivät kuitenkaan lähtökohtaisesti paranna päätöksenteon edellytyksiä tartuntatautilanteessa, jossa tavoitteena on sosiaalisten kontaktien vähentäminen. Valmiuslain säännökset koskevat erityisesti valtuuston koollekutsumisaikaa ja päätösvaltaisuutta, eivätkä ne sellaisinaan paranna mahdollisuuksia pitää kokouksia sähköisesti, jos niitä ei ennen poikkeusoloja ole pidetty sähköisesti.

Valmiuslain säännösten mukaan kunnanhallituksella on eräin edellytyksin mahdollisuus päättää hallintosäännöstä. Tässä tilanteessa voitaisiin myös ottaa sähköisiä toimintatapoja käyttöön osin tässä esityksessä tarkoitettulla tavalla. Tällöinkin tulisi erikseen säätää nyt ehdotetun uuden 99 a §:n tarkoittamasta videoneuvotteluyhteyden tai vastaavan avulla pidettävästä sähköisestä kokouksesta, jotta kunnallisilla päätöksentekolimillä olisi tosiasialliset mahdollisuudet kokoontua sähköisesti.

Esityksessä on päädytty ratkaisuun, jossa kunnanvaltuustolle kuuluvaa toimivaltaa kunnan hallinnon järjestämisestä käyttäisi eräissä tilanteissa kunnanhallitus niiltä osin, kuin kysymys on sähköisten toimintatapojen käyttöönotosta ja käytöstä sekä sähköisten kokousten pitämisestä. Toinen vaihtoehto olisi, että nyt ehdotettuja päätöksiä tekisi kukin toimielin itsenäisesti. Kuntalain 39 §:n mukaan kunnanhallituksen tulee vastata kunnan hallinnosta. Näin ollen on pidettävä tärkeänä, että jos poiketaan voimassaolevan hallintosäännön määräyksistä, kunnanhallituksella säilyy kokonaisuus ja –vastuu kunnan hallinnosta ja toimielinhallinnon toiminnasta.

6 Voimaantulo

Laki ehdotetaan tulemaan voimaan mahdollisimman pian. Pikainen voimaantulo olisi välttämätön, jotta toimielinten sähköiset kokoukset mahdollistettaisiin kaikkien kuntien ja kuntayhtymien osalta mahdollisimman pikaisesti, ja siten vältettäisiin esityksen tavoitteen mukaisesti toimielinten varsinaisiin kokouksiin liittyvät sosiaaliset kontaktit.

Lain 90 a § olisi voimassa 31 päivään heinäkuuta 2020 asti ja 99 a § olisi voimassa 31 päivään toukokuuta 2021.

Uuden 90 a §:n ehdotetaan olevan voimassa 31.7.2020 asti. Koska koronaepidemian kestosta ei ole saatavissa yksiselitteistä tietoa, ehdotettujen säännösten voimassaoloajan on oltava riittävän pitkä, jotta kaikki kunnat ja kuntayhtymät ehtivät tehdä tarvittavat muutokset hallintosääntönsä lain voimassaoloaikana. Lisäksi riittävän pitkällä voimassaoloajalla voidaan turvata lakisääntein velvoitteiden, kuten tilinpäätöksen käsittely, hoitaminen määräaikana.

Uuden 99 a §:n ehdotetaan olevan voimassa kuluvan kunnallisvaalikauden päättymiseen 31.5.2021 asti. Hallituksen on tarkoitus antaa esitys kuntalain muuttamisesta kuluvan vuoden aikana, jossa muun ohella voidaan ehdottaa lain 99 §:n pysyvää muuttamista. Ehdotetun 99 a §:n vaalikauden loppuun ulottuvalla voimassaololla voitaisiin välttää kokousmenettelyjen epätarkoituksenmukainen uudelleenjärjestely ennen uuden vaalikauden alkua ja pysyvän lainsäädännön voimaantuloa. Vaalikauden loppuun asti ulottuvalla voimassaololla voitaisiin välttää myös muutoksenhakuprosesseja, joita saattaisi väliaikana ennen pysyvän lainsäädännön voimaantuloa syntyä lain 99 §:n edellä kuvatun jonkinasteisen tulkinnanvaraisuuden takia.

7 Suhde perustuslakiin ja säätämisjärjestys

Perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla. Perustuslain säätämiseen johtaneen hallituksen esityksen perustelujen (HE 1/1998 vp s. 176) mukaan lailla säätämisen vaatimus koskee kuntien hallinnon yleisiä perusteita kuten kunnan ylimmän päätöksentekovallan käyttöä, kunnan muun hallinnon järjestämisen perusteita ja kunnan asukkaiden keskeisiä osallistumisoikeuksia. Hallinnon yksityiskohtainen järjestäminen sen sijaan voidaan osoittaa kuntien asiaksi. Itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla turvataan kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tämä sisältää ennen muuta kunnan asukkaiden oikeuden valitsemiinsa hallintoelimiin sekä sen, että päätösvalta kunnissa kuuluu asukkaiden valitseville toimielimille.

Esityksen mukaan hallintosäännön eräiden määräysten väliaikaisesta soveltamisesta voimassa-olevasta hallintosäännöstä poiketen päättäisi kunnanhallitus. Näin ollen esityksellä ei muuteta sitä lähtökohtaa, että lailla säädetään ainoastaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista, kun taas hallinnon järjestämisen yksityiskohdista päätetään kussakin kunnassa.

Kuntalain 90 §:n mukaan hallintosäännöstä päättää valtuusto. Hallintosäännöllä valtuusto ohjaa kunnan hallinnon ja toiminnan järjestämistä, päätöksenteko- ja hallintomenettelyä sekä valtuuston omaa toimintaa. Sillä, että hallintosäännön hyväksyy nimenomaan vaaleilla valittu valtuusto, on merkittävä vaikutus koko kunnan toiminnan ja organisoitumisen kansanvaltaisuuteen.

Esityksen mukaan eräiden hallintosäännössä määrättävien asioiden soveltamisesta päättäisi väliaikaisesti kunnanvaltuuston sijaan kunnanhallitus. Esityksen tarkoituksena on, että kunnassa voitaisiin ottaa käyttöön sähköiset toimintamuodot ilman, että valtuuston tulisi kokoontua päättämään hallintosäännön muuttamisesta varsinaiseen kokoukseen siten, että kokoukseen osallistuvat ovat läsnä kokouspaikalla. Toimivallan osoittaminen nimenomaan kunnanhallitukselle kunkin toimielimen oman päätöksenteon sijaan on perusteltua kuntalain 39 §:n osoittamien kunnanhallituksen tehtävien kautta. Kunnanhallituksen tehtävänä on muun ohella yhteen sovittaa kunnan toimintaa sekä vastata kunnan hallinnosta. Hallintosäännön pysyvästä muuttamisesta tarvittavilta osin päättäisi valtuusto lain voimassaoloaikana.

Esityksen tavoitteena on turvata kunnallisen päätöksentekojärjestelmän toimintakyky vallitsevissa poikkeusoloissa. Lisäksi tavoitteena on vähentää kunnallisen päätöksentekojärjestelmän toimintaan liittyviä sosiaalisia kontakteja koronavirusepidemian aikana. Ehdotettu kunnanhallituksen väliaikainen toimivalta eräiden hallintosäännön määräysten soveltamisessa on määräaikainen, hyväksyttävän päämäärän kannalta oikeasuhtainen ja rajattu kokonaisuus eikä se puutu itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin.

Edellä mainituilla perusteluilla lakiehdotus voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyksityksessä.

Ponsi

Edellä esitetyn perusteella annetaan eduskunnan hyväksyttäväksi seuraava lakiehdotus:

Laki

kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
lisätään kuntalakiin (410/2015) väliaikaisesti uusi 90 a ja 99 a § seuraavasti:

90 a §

Eräiden hallintosäännössä määrättävien asioiden väliaikainen soveltaminen

Sen estämättä, mitä kunnan hallintosäännössä määrätään toimielinten päätöksentekotavoista, sähköisestä kokouksesta, toimielimen kokouskutsun lähettämisestä ja toimielimen kokouksen julkisuudesta, kunnanhallitus voi päättää, että:

- 1) toimielimelle kuuluvista asioista voidaan päättää 98 ja 99 a §:ssä tarkoitetuilla tavoilla;
- 2) toimielimen sähköinen kokous voidaan pitää 99 a §:ssä tarkoitettulla tavalla;
- 3) toimielimen kokouskutsu voidaan lähettää sähköisesti;
- 4) toimielimen julkista kokousta voi seurata vain sähköisesti kunnanhallituksen päätöksessään osoittamalla tavalla.

Mitä 1 momentissa säädetään kunnasta, sovelletaan myös kuntayhtymään.

99 a §

Sähköinen kokous teknisellä tiedonvälitystavalla

Sähköinen kokous voidaan pitää käyttäen sellaista videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, että:

- 1) kokouksen puheenjohtaja ja sihteeri voivat luotettavasti todentaa kokoukseen osallistuvat;
- 2) kokouksen puheenjohtaja voi johtaa kokousta 102 §:ssä tarkoitettulla tavalla; ja
- 3) kokoukseen osallistuva voi seurata kokouksen kulkua ja osallistua asioiden käsittelyyn.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Lain 90 a § on voimassa 31 päivään heinäkuuta 2020 ja 99 a § 31 päivään toukokuuta 2021.

Helsingissä 16.4.2020

HE 47/2020 vp

Pääministeri

Sanna Marin

Kuntaministeri Sirpa Paatero