Olli Mäenpää
21.4.2020

Hallintovaliokunnalle

Hallituksen esitys laiksi kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 47/2020 vp)

Hallituksen esityksessä ehdotetaan kuntalakiin väliaikaisesti lisättäväksi kaksi säännöstä kunnallisen päätöksentekojärjestelmän toimintaedellytyksien parantamiseksi parhaillaan vallitsevissa poikkeusoloissa. Sääntelyn tarkoituksena on tukea sosiaalisten kontaktien vähentämistä koronavirusepidemian etenemisen hidastamiseksi niin, että samalla turvataan kunnan toimielimien päätöksenteon edellytykset. Ehdotetun sääntelyn tavoitetta voidaan pitää perusteltuna ja hyväksyttävänä.

Uusi 90 a §

Yleiset lähtökohdat

Hallituksen esityksen mukaan kunnanhallitus voisi päättää eräistä kunnan toimielinten kokousmenettelyn ja päätöksenteon tavoista sen estämättä, mitä kunnan hallintosäännössä näistä asioista määrätään.

Kuntalain 14 §:n 2 momentin 2 kohdan mukaan valtuusto päättää kunnan hallintosäännöstä. Hallintosäännössä on kuntalain 90 §:n 1 momentin mukaan määrättävä muun muassa toimielinten päätöksentekotavoista sekä siitä, miten kunta huolehtii, että sähköiseen kokoukseen ja sähköiseen päätöksentekomenettelyyn osallistumiseen tarvittavat tekniset välineet ja yhteydet ovat käytettävissä.

Uusi säännös perustaisi kunnanhallitukselle toimivallan poiketa hallintosääntöä koskevasta valtuuston päätöksestä tai päättää valtuuston sijasta hallintosääntöön kuuluvasta asiasta siltä osin, kuin on kysymys kunnan toimielinten päätöksentekotavoista, sähköisestä kokouksesta ja toimielimen kokouskutsun lähettämisestä sekä yleisön oikeudesta seurata toimielimen kokousta paikan päällä.

Hallintosäännöstä päättämistä voidaan pitää valtuuston päätösvallan keskeisenä osatekijänä. Kunnanhallitukselle siirrettävän päätösvallan kohteena olevat kunnallisen päätöksentekomenettelyn tavat ja muodot ovat myös tärkeitä kunnan päätöksenteon puitteiden kannalta. Valtuuston päätösvallan siirtämistä kunnanhallitukselle näissä hallintosäännön alaan kuuluvassa asioissa voidaan siten pitää periaatteellisesti merkittävänä ehdotuksena. Ehdotetulla muutoksella on yhteys myös kuntalaisten itsehallinnon toteutumiseen, vaikka kyse onkin pääosin päätöksenteon teknisestä toteuttamisesta.

Uuden säännöksen arvioinnissa on paikallaan ottaa huomioon, että ehdotetulla valtuuston päätösvallan siirrolla pyritään pitämään yllä kunnan päätöksentekokyky poikkeusoloissa, kun tavanomaiset kokousmenettelyt eivät pandemian

oloissa ole käytännössä mahdollisia, ja ne edellyttäisivät kiellettyä kokoontumista. Ehdotettu päätösvallan siirto olisi lisäksi voimassa väliaikaisesti ja verraten lyhyen ajan 31.7.2020 asti. Kunnanhallituksella olisi säännösehdotuksen mukaan vain toimivalta poiketa hallintosäännöstä väliaikaisesti omalla päätöksellään, mutta ei sen sijaan toimivaltaa muuttaa hallintosääntöä. Valtuustolla säilyy edelleen hallintosääntöä koskeva päätösvalta. Ehdotuksen toteuttamista voidaan nämä seikat huomioon ottaen pitää mahdollisena.

Ehdotetut muutokset

Säännöksen 1) kohdan mukaan kunnanhallitus voisi päättää, että kunnan toimielimelle kuuluvista asioista voidaan päättää kuntalain 98 ja 99 a §:ssä tarkoitetuilla tavoilla. Kuntalain 98 § määrittelee toimielimen lainmukaiset päätöksentekotavat, joten säännös ei tältä osin sinänsä muuttaisi kuntalain mukaista nykytilannetta. Kunnanhallitus voisi kuitenkin valtuuston sijasta päättää, mikä näistä päätöksentekotavoista otetaan käyttöön, mikä on sääntelyn keskeinen tarkoitus.

Toimielimen sähköinen kokous voitaisiin 2) kohdan mukaan kunnanhallituksen päätöksellä pitää 99 a §:ssä videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen. Tällaisen tekniikan toimivuus ja riittävä tietoturvallisuus tulisi myös varmistaa.

Toimielimen kokouskutsu voitaisiin 3) kohdan mukaan lähettää sähköisesti. Tämä edellyttää käytännössä, että kunta varmistaa myös jokaisen toimielimen jäsenen tekniset mahdollisuudet vastaanottaa kokouskutsu kaikkine liitteineen.

Kunnanhallitus voisi 4) kohdan päättää, että toimielimen julkista kokousta voi seurata vain sähköisesti kunnanhallituksen päätöksessään osoittamalla tavalla. Kunnanhallituksen päätösvaltaa rajoittaa tältä osin joka tapauksessa kuntalain 101 §:n, jonka 3 momentin mukaan yleisöllä on oltava mahdollisuus seurata toimielimen julkista kokousta myös siltä osin kuin kokoukseen osallistutaan sähköisesti. Lisäksi kunnanhallituksen päätösvallan rajoituksena on otettava huomioon pykälän 1 momentin säännös, jonka mukaan valtuuston ja muiden toimielinten julkisia kokouksia ei voida pitää suljetussa sähköisessä päätöksentekomenettelyssä.

Yleisöjulkisuuden vaatimuksen ei voida katsoa sinänsä estävän ehdotettua välikaista sääntelyä, jonka mukaan yleisö voi seurata toimielimen julkista kokousta vain sähköisesti. Selvyyden vuoksi ja julkisen päätöksentekomenettelyn periaatteellisen tärkeyden vuoksi voisi kuitenkin olla paikallaan nimenomaisesti viitata 4) kohdassa näihin yleisöjulkisuuden vaatimuksiin. Sähköisen seurantamenettelyn tulisi myös olla helppokäyttöinen ja ilmainen.

Uusi 99 a §

Toimielimen jäsenten yhdenvertaisuus

Ehdotetun uuden säännöksen mukaan kuntalain 99 §:ssä tarkoitettu sähköinen kokous voitaisiin järjestää säännöksessä tarkemmin määritellyllä teknisellä tiedonvälitystavalla. Kuntalain 99 §:n mukaan sähköisen kokouksen edellytyksenä on,

että läsnä oleviksi todetut ovat keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä. Esityksen perustelujen mukaan ehdotuksen tarkoituksena olisi kuitenkin mahdollistaa sähköisen kokouksen pitäminen myös muulla tavoin kuin 99 §:n mukaisella läsnä oleviksi todettujen yhdenvertaisella ääni- ja näköyhteydellä (s. 7). Tämä periaatteellisesti olennainen poikkeus kuntalain 99 §:stä ei kuitenkaan käy selvästi ilmi säännöksen muotoilusta vaan ainoastaan esityksen perusteluista, eikä ehdotettua säännöstä siten voitane soveltaa kuntalain 99 §:n vastaisesti.

Ehdotukselle on ymmärrettävät perusteet sikäli, että kunnan tosiasialliset mahdollisuudet voivat olla heikot poikkeusolojen aikana perustaa sellainen tekninen toimintamalli, jossa kaikki sähköiseen kokoukseen osallistuvat olisivat jatkuvassa yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä. Tästä huolimatta käyttöön otettava tekninen tiedonvälitystapa ei voi – kunnallista demokratiaa vaarantamatta – olennaisesti ja pysyvästi asettaa toimielimen jäseniä olennaisesti eriarvoiseen asemaan kokoukseen osallistumisessa. Tämän näkökohdan merkitystä korostaa, että säännös olisi ehdotuksen mukaan voimassa pitkähkön ajan, runsaan vuoden, 31.5.2021 saakka.

Kunnan toimielimen jäsenten yhdenvertaista osallistumisoikeutta toimielimen kokoukseen voidaan pitää kunnallisen demokratian kannalta välttämättömänä. Tältä kannalta ehdotuksen perusteluissa esitetty näkökohta vaikuttaa varsin ongelmalliselta. Säännöksessä tai ainakin hallintovaliokunnan arviossa olisi siksi selvyyden vuoksi paikallaan tuoda esiin myös kuntalain 99 §:ssä säädetty periaatteellinen edellytys, kun päätetään ehdotetun 99 a §:ssä tarkoitetun teknisen tiedonvälitystavan käyttöönotosta. Toimielimen jäsenten yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien varmistamisessa voidaan kuitenkin kuntalain 99 §:n puitteissa käyttää erilaisia teknisiä ja tosiasiallisia järjestelyjä.

Tietoturvallisuus

Kuntalain 30 §:ssä tarkoitetuissa kunnan toimielimissä käsitellään myös asioita, joihin kohdistuu salassapitovelvollisuus tai jotka ovat arkaluonteisia henkilötietoja. Tällaiset asiat ovat keskeisiä ainakin sosiaali-, terveys- ja kouluhallinnon asiakkaita koskevassa toimielinten päätöksenteossa. Salassapidon ja tietoturvallisuuden varmistaminen ovat siten keskeisiä vaatimuksia, mikäli tällaisia asioita käsitellään sähköisessä kokouksessa.

Näistä vaatimuksista säädetään verraten yksityiskohtaisesti julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetussa laissa (2019/906) ja erityisesti sen 4 luvussa. Tässä yhteydessä ei siten ole tarvetta säätää näistä vaatimuksista erikseen. Niihin kuuluu muun muassa tiedonhallintalain 14 §:n mukaan kunnan velvollisuus käyttää salattua tai muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä yleisessä tietoverkossa, jos siirrettävät tiedot on pidettävä salassa. On paikallaan muutenkin korostaa tietoturvallisuuden merkitystä sähköisessä kokousmenettelyssä, kun on yleisesti tiedossa, että jotkin sähköisessä yhteydenpidossa yleisesti käytetyt tiedonsiirtotavat eivät lainkaan vastaa tietoturvallisuuden vaatimuksia.