VALTIOVARAINMINISTERIÖ

21.4.2020

Kunta- ja aluehallinto-osasto
Papunen, Liukko

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Kutsu kuulemiseen 16.4.2020

**HE 47/2020 vp Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta**

Esityksessä ehdotetaan kuntalain väliaikaista muuttamista siten, että kunnanhallitus voisi väliaikaisesti päättää eräiden hallintosäännön määräysten soveltamisesta, jotka koskevat sähköisiä päätöksentekotapoja ja toimielimen kokouksen yleisöjulkisuutta. Lisäksi lakiin lisättäisiin säännökset videoneuvottelu- tai vastaavalla yhteydellä pidettävästä sähköisestä kokouksesta. Säännöksiä sovellettaisiin kunnissa ja kuntayhtymissä.

**Tausta**

Voimassa oleva kuntalain 90 § edellyttää, että ennen sähköisten päätöksentekotapojen käyttöönottoa kunnan hallintosäännössä on oltava tarpeelliset määräykset käytettävissä olevista päätöksentekotavoista ja niiden teknisestä toteutuksesta. Laki on osoittautunut poikkeusolojen aikana ongelmalliseksi, sillä valtuusto ei voi päättää ennakoivasti hallintosäännön muutoksista sähköisessä kokouksessa taikka sähköisessä päätöksentekomenettelyssä, vaan hallintosääntömuutoksista on päätettävä varsinaisessa kokouksessa. Varsinaiseen kokoukseen kokoontumista ei koronaepidemian aikana voida kuitenkaan pitää tarkoituksenmukaisena siihen liittyvien sosiaalisten kontaktien vuoksi.

Voimassa olevan 99 §:n mukaan sähköisen kokouksen edellytyksenä on, että läsnä oleviksi todetut ovat keskenään yhdenvertaisessa näkö- ja ääniyhteydessä. Kunnissa yleisesti käytössä olevat kokoussovellukset eivät kuitenkaan välttämättä aina mahdollista keskeytyksetöntä jatkuvaa näkö- ja ääniyhteyttä, jolloin edellytystä ei voida teknisesti täyttää. Erityisen haastavaa edellytyksen toteuttaminen voi olla kokoonpanoiltaan suuremmissa toimielimissä.

Kuntalakiin ehdotettavien väliaikaisten säännösten tarkoituksena on parantaa kunnallisen päätöksentekojärjestelmän toimintaedellytyksiä poikkeusoloissa mahdollistamalla kunnan toimielinten sähköisten päätöksentekotapojen käyttöönotto hallituksen päätöksellä. Lisäksi tarkoituksena on joustavoittaa sähköisen kokouksen edellytyksiä eräiltä osin. Uusien säännösten myötä valtuusto voisi päättää pysyvistä hallintosäännön muutoksista sähköisessä kokouksessa ilman tarvetta kokoontua varsinaiseen kokoukseen.

**Ehdotettavat kunnanhallituksen toimivaltuudet** (uusi 90 a §)

Ehdotettavassa uudessa 90 a §:ssä säädettäisiin eräiden hallintosäännön määräysten väliaikaisesta soveltamisesta kunnanhallituksen päätöksellä. Hallitus voisi hallintosäännössä olevista määräyksistä riippumatta harkintansa mukaan päättää sähköisten päätöksentekotapojen käyttöönotosta (90 a §:n 1 kohta). Hallituksen päätöksen mukaan sähköisiä päätöksentekotapoja voitaisiin ottaa käyttöön kunnan kaikissa toimielimissä tai ainoastaan tietyissä toimielimissä. Päätös voitaisiin tehdä esimerkiksi kunkin toimielimen osalta kokouskohtaisesti tai lain koko voimassaoloajaksi

Hallitus voisi hallintosäännön määräyksistä riippumatta lisäksi päättää, että sähköinen kokous pidetään ehdotettavan uuden 99 a §:n mukaisesti videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen (90 a §:n 2 kohta) ja että toimielimen kokouskutsu voidaan lähettää sähköisesti (90 a §:n 3 kohta). Samoin hallitus voisi päättää, että toimielimen julkista kokousta olisi mahdollista seurata vain sähköisesti (90 a §:n 4 kohta), vaikka kunnan hallintosäännössä olisi määräyksiä kokouksen seuraamista varten kunnan osoittamasta tilasta. Viimeksi mainittu tarkoittaisi, että kunnan ei täytyisi järjestää yleisölle tilaa kokouksen seuraamista varten sellaisessakaan tilanteessa, jossa osa kokoukseen osallistujista olisi läsnä kokouspaikalla. Sen sijaan mahdollisuus seurata julkista kokousta tulisi järjestää esimerkiksi internetin kautta. Esityksen tarkoituksena on mahdollistaa tartuntatautilain 58 §:n nojalla annettujen kokoontumisrajoitusten tarkoitusta vastaavasti kokoontumisen rajoittaminen myös valtuuston kokousten osalta.

**Sähköinen kokous videoneuvotteluyhteydellä tai vastaavalla** (uusi 99 a §)

Ehdotettavan uuden 99 a §:n mukaan sähköinen kokous voitaisiin pitää käyttäen sellaista videoneuvotteluyhteyttä tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, että pykälässä säädetyt kolme edellytystä täyttyvät. Näiden mukaan kokouksen puheenjohtajan ja sihteerin tulisi voida luotettavasti todentaa kokoukseen osallistuvat (1 kohta), kokouksen puheenjohtajan tulisi voida johtaa kokousta lain 102 §:ssä tarkoitetulla tavalla (2 kohta) ja kokoukseen osallistuvan tulisi voida seurata kokouksen kulkua ja osallistua asioiden käsittelyyn (3 kohta). Uusi kokousmuoto eroaisi kuntalain 99 §:n tarkoittamasta sähköisestä kokouksesta lähinnä näkö- ja ääniyhteyden yhdenvertaisuutta koskevan edellytyksen osalta, sillä 99 a §:n mukaan kuvayhteyden ei välttämättä tulisi olla keskeytyksetön. Myös 99 a §:n mukaisia kokouksia pidettäessä tulisi huolehtia tietoturvallisuudesta ja salassapidettävien tietojen käsittelystä kuntalain 98 §:n 2 mukaisesti.

Uusi kokousmuoto olisi muiden sähköisten kokousten tapaan toteutettavissa myös siten, että osa kokoukseen osallistuvista olisi läsnä samalla fyysisellä kokouspaikalla. Puheenjohtajan kulloinkin antamasta kokouskutsusta tulisi ilmetä, onko mainittu toimintamalli mahdollinen.

**Toteuttamisvaihtoehdot**

Ehdotettuun sääntelyyn nähden keskeinen muu toteuttamisvaihtoehto olisi valmiuslain 108 §:n käyttöönotto. Pykälän säännökset liittyvät ensisijaisesti valtuuston koollekutsumiseen ja päätösvaltaisuuteen eivätkä ne lähtökohtaisesti parantaisi päätöksenteon edellytyksiä tartuntatautitilanteessa, mikäli sähköinen kokous ei ole kunnassa ollut käytössä jo ennen poikkeusoloja. Toissijaisesti käytettäväksi tulevilla kunnanhallituksen toimivaltuuksilla voitaisiin eräin edellytyksin muuttaa kunnan hallintosääntöä. Nämäkään toimivaltuudet eivät kuitenkaan sellaisinaan parantaisi esimerkiksi mahdollisuutta sähköisten kokousten pitämiseen kaikkien toimielinten osalta ilman nyt ehdotettavan kaltaista säännöstä sähköisen kokouksen yhdenvertaisen näkö- ja kuuloyhteyden edellytyksen joustavoittamisesta.

**Kunnallinen itsehallinto**

Esityksessä on päädytty ratkaisuun, jossa valtuuston toimivaltaa kunnan hallinnon järjestämisestä käyttäisi hallitus niiltä osin, kun kyse on sähköisten toimintatapojen käyttöönotosta. Koska kuntalain 39 §:n mukaan hallitus vastaa kunnan hallinnosta, on perusteltua, että hallituksella säilyy kokonaisvastuu kunnan hallinnosta ja toimielinten toiminnasta. Tästä syystä esityksessä ei ole ehdotettu, että kukin toimielin tekisi edellä tarkoitettuja päätöksiä itsenäisesti.

Perustuslain 121 §:ssä turvatun kunnallisen itsehallinnon periaatteen mukaisesti lailla turvataan kunnan päätöksentekojärjestelmän kansanvaltaisuus. Tähän sisältyy esimerkiksi se, että kunnassa päätösvalta kuuluu asukkaiden valitsimille toimielimille. Ehdotetun sääntelyn mukaan hallintosäännön eräiden määräysten väliaikaisesta soveltamisesta voimassaolevasta hallintosäännöstä poiketen päättäisi kunnanhallitus. Näin ollen annetulla esityksellä ei muu-

tettaisi sitä perustuslain 121 §:n 2 momentin mukaista lähtökohtaa, jonka mukaan kuntien hallinnon yleisistä perusteista säädetään lailla, kun hallinnon järjestämisen yksityiskohdista päättäminen jäisi kunnalle itselleen.

Kuntalain 90 §:n mukaan hallintosäännöstä päättää valtuusto. Sillä, että hallintosäännön hyväksyy vaaleilla valittu valtuusto, on merkittävä vaikutus kunnan toiminnan ja organisoitumisen kansanvaltaisuuteen. Annetun esityksen tarkoituksena on mahdollistaa hallitukselle väliaikainen toimivalta päättää hallinnon järjestämistä poikkeusolojen aikana siten, että kunnallisen päätöksenteon jatkuvuus voitaisiin turvata. Toimivallan osoittaminen nimenomaan hallitukselle on perusteltua kuntalain 39 §:n osoittamien kunnanhallituksen tehtävien kautta. Mikäli väliaikaisen lain voimassaoloaikana ilmenisi tarve tehdä hallintosääntöön pysyviä muutoksia, päättäisi niistä edelleen valtuusto.

Ottaen huomioon tavoitteet turvata päätöksentekojärjestelmän toimintakyky ja vähentää kunnalliseen päätöksentekoon liittyviä sosiaalisia kontakteja koronaepidemian aikana, on ehdotetulla sääntelyllä koskien kunnanhallituksen väliaikaista toimivaltaa hyväksyttävä päämäärä. Lisäksi ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa olevan perusoikeuksien rajoitusedellytysten edellyttämällä tavalla oikeasuhtainen ja rajattu kokonaisuus sääntelyn päämäärään nähden. Sääntelyn ei voida myöskään katsoa puuttuvan itsehallinnon keskeisiin ominaispiirteisiin.

**Säännösten voimassaolo**

Uuden 90 a §:n ehdotetaan olevan voimassa 31.7.2020. Voimassaoloajan tulee olla riittävän pitkä, jotta kaikki kunnat ja kuntayhtymät ehtivät tehdä tarvittavat hallintosääntömuutokset lain voimassaoloaikana. Lisäksi riittävän pitkällä voimassaoloajalla voidaan turvata lakisääteisten velvoitteiden, kuten tilinpäätöksen käsittely, hoitaminen määräaikana.

Uuden 99 a §:n ehdotetaan olevan voimassa nykyisen kunnallisvaalikauden loppuun 31.5.2020. Tällöin voitaisiin välttää kokousmenettelyjen epätarkoituksenmukainen uudelleenjärjestely ennen uuden vaalikauden alkua ja mahdollisen 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.