

## Hallintovaliokunta

### Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta

#### JOHDANTO

##### *Vireilletulo*

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi kuntalain väliaikaisesta muuttamisesta (HE 47/2020 vp): Asia on saapunut hallintovaliokuntaan mietinnön antamista varten.

##### *Asiantuntijat*

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Erkki Papunen, valtiovarainministeriö
- avustava lakimies Marja Liukko, valtiovarainministeriö
- lakiasiaintohtaja Juha Myllymäki, Suomen Kuntaliitto
- professori Olli Mäenpää

Valiokunta on saanut kirjallisen lausunnon:

- oikeusministeriö
- Helsingin ja Uudenmaan sairaanhoitopiiri

#### HALLITUKSEN ESITYS

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.

## Valiokunnan mietintö HaVM 7/2020 vp

### VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Kuntalakiin (410/2015) ehdotetaan lisättäväksi väliaikaisesti kaksi säännöstä kunnallisen päätöksentekojärjestelmän toimintaedellytyksien parantamiseksi parhaillaan vallitsevissa poikkeusoloissa. Ehdotuksen mukaan kunnanhallitus voi väliaikaisesti päättää eräiden hallintosäännön määräysten soveltamisesta, jotka koskevat sähköisiä päätöksentekotapoja ja toimielimen kokouksen yleisöjulkisuutta. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännökset videoneuvottelu- tai vastaavalla yhteydellä pidettävästä sähköisestä kokouksesta. Säännöksiä sovelletaan kunnissa ja kuntayhtymissä. Sääntelyn tarkoituksena on tukea sosiaalisten kontaktien vähentämistä koronavirusepidemian etenemisen hidastamiseksi niin, että samalla turvataan kunnan toimielimien päätöksenteon edellytykset. Hallintovaliokunta pitää ehdotettuja säännöksiä perusteltuina ja tarpeellisina vallitsevassa tilanteessa.

#### *Eräiden hallintosäännössä määrättävien asioiden väliaikainen soveltaminen*

Ehdotetun 90 a §:n mukaan kunnanhallitus voi 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 käytävissä.

Uusi säännös perustaa 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 kuuluvissa asioissa voidaan siten pitää periaatteellisesti merkittävänä ehdotuksena. Ehdotetulla muutoksella on yhteys myös kuntalaisten itsehallinnon toteutumiseen, vaikka kyse onkin pääosin päätöksenteon teknisestä toteuttamisesta.

Valiokunta toteaa, että ehdotetulla valtuuston päätösvallan siirrolla pyritään pitämään yllä kunnan päätöksentekokyky poikkeusoloissa, kun tavanomaiset kokousmenettelyt eivät pandemian oloissa ole käytännössä mahdollisia ja ne edellyttäisivät sosiaalisten kontaktien vähentämisen näkökulmasta ei-toivottua kokoontumista. Ehdotettu päätösvallan siirto on lisäksi voimassa väliaikaisesti ja verraten lyhyen ajan 31.7.2020 asti. Kunnanhallituksella on säännösehdotuksen mukaan vain toimivalta poiketa hallintosäännöstä väliaikaisesti omalla päätöksellään, mutta ei sen sijaan toimivaltaa muuttaa hallintosääntöä. Valtuustolla säilyy edelleen hallintosääntöä koskeva

## Valiokunnan mietintö HaVM 7/2020 vp

päätösvalta. Valiokunta pitää myös tärkeänä, että toimivalta poiketa hallintosäännöstä ehdoteetaan nimenomaan kunnanhallitukselle, joka kuntalain 39 §:n mukaan vastaa kunnan hallinnosta.

Ehdotetun 90 a §:n mukaan kunnanhallitus voi hallintosäännössä olevista määräyksistä riippumatta harkintansa mukaan päättää sähköisten päätöksentekotapojen käyttöönotosta (1 kohta). Sähköisiä päätöksentekotapoja voidaan ottaa käyttöön kunnan kaikissa toimielimissä tai ainoastaan tietyissä toimielimissä. Päätös voidaan tehdä esimerkiksi kunkin toimielimen osalta kokouskohtaisesti tai lain koko voimassaoloajaksi. Kunnanhallitus voi hallintosäännön määräyksistä riippumatta lisäksi päättää, että sähköinen kokous pidetään ehdotettavan uuden 99 a §:n mukaisesti videoneuvottelua tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa käyttäen (2 kohta) ja että toimielimen kokouskutsu voidaan lähettää sähköisesti (3 kohta).

Pykälän 4 kohdan mukaan kunnanhallitus voi päättää, että toimielimen julkista kokousta voi seurata vain sähköisesti kunnanhallituksen päätöksessään osoittamalla tavalla. Ehdotukseen liittyy yleisöjulkisuuden kannalta tärkeitä näkökohtia. Valiokunta tähdentää, että kunnanhallituksen päätösvaltaa rajoittaa joka tapauksessa kuntalain 101 §, jonka 4 momentin mukaan yleisöllä on oltava mahdollisuus seurata toimielimen julkista kokousta myös siltä osin kuin kokoukseen osallistutaan sähköisesti. Lisäksi kunnanhallituksen päätösvallan rajoituksena on otettava huomioon 100 §:n 1 momentin säännös, jonka mukaan valtuuston ja muiden toimielinten julkisia kokouksia ei voida pitää suljetussa sähköisessä päätöksentekomenettelyssä. Ehdotetun sähköisen julkisen kokouksen seuraaminen on mahdollista järjestää esimerkiksi suorana verkkolähetyksenä.

Kunnanhallituksen päätöksessä tulee huomioida kaikki tarpeelliset sähköisen kokouksen sekä sähköisen päätöksentekomenettelyn edellyttämät näkökohdat, kuten tarvittavista teknisistä edellytyksistä huolehtiminen sekä pöytäkirjan laatiminen ja tarkastaminen. Sähköisiä kokouskutsuja lähetettäessä on tärkeää varmistua myös siitä, että jokaisella toimielimen jäsenellä on tekniset mahdollisuudet vastaanottaa kokouskutsu kaikkine liitteineen.

Kunnanhallituksen päätöksessä tulee ottaa huomioon myös kuntalain 82 §:ssä tarkoitetut palkkiot ja korvaukset. Myös sähköisessä kokouksessa tulee huolehtia muun ohella ansionmenetyksestä maksettavasta korvauksesta sekä kustannuksista, joita aiheutuu lastenhoidon järjestämisestä.

### *Sähköinen kokous teknisellä tiedonvälitystavalla*

Ehdotetun 99 a §:n mukaan sähköinen kokous voidaan pitää käyttäen sellaista videoneuvotteluyhteyttä tai muuta soveltuvaa teknistä tiedonvälitystapaa, että pykälässä säädetyt kolme edellytystä täyttyvät. Esityksen perustelujen mukaan uusi kokousmuoto eroaa kuntalain 99 §:n tarkoittamasta sähköisestä kokouksesta lähinnä näkö- ja ääniyhteyden yhdenvertaisuutta koskevan edellytyksen osalta, sillä 99 a §:n mukaan kuvayhteyden ei välttämättä tule olla keskeytyksetön. Käytännössä nykyiset toimivat ohjelmat ja tietoliikenneyhteydet eivät välttämättä mahdollista kaikkien osallistujien osalta täysin keskeytyksetöntä kuvayhteyttä.

Kunnan toimielimen jäsenten yhdenvertaista osallistumisoikeutta toimielimen kokoukseen voidaan pitää kunnallisen demokratian kannalta välttämättömänä. Yhdenvertaiseen osallistumiseen sisältyy muun ohella se, että voi seurata kokousta, vaikuttaa keskustelemalla ja kommentoimalla sekä osallistua päätöksentekoon. Valiokunta tähdentää tässä yhteydessä kuntalain 99 §:ssä sää-

## Valiokunnan mietintö HaVM 7/2020 vp

dettyä periaatteellista edellytystä, kun päätetään ehdotetun 99 a §:ssä tarkoitetun teknisen tiedonvälitystavan käyttöönotosta. Toimielimen jäsenten yhdenvertaisten osallistumismahdollisuuksien varmistamisessa voidaan kuitenkin kuntalain 99 a §:n puitteissa käyttää erilaisia teknisiä ja tosiasiallisia järjestelyjä.

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

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 vaalisalaisuus on turvattu. Sähköisen kokouksen rinnalla on kuitenkin mahdollista käyttää muuta teknistä ratkaisua, jolla vaali voidaan toimittaa suljetuin lipuin 105 §:n 5 momentissa tarkoitetulla tavalla.

Myös 99 a §:n mukaisen sähköisen kokouksen pitämisessä tulee ottaa huomioon kuntalain 98 §:n 2 momentin sääntely tietoturvallisuudesta sekä salassa pidettävien tietojen käsittelystä. Valiokunta viittaa myös vuoden 2020 alusta voimaan tulleeseen julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annettuun lakiin (906/2019, jäljempänä tiedonhallintalaki) ja erityisesti tietoturvallisuutta koskevaan 4 lukuun. Esimerkiksi tiedonhallintalain 14 §:n mukaan kunnalla on velvollisuus käyttää salattua tai muuten suojattua tiedonsiirtoyhteyttä yleisessä tietoverkossa, jos siirrettävät tiedot ovat salassa pidettäviä. Valiokunta korostaa muutoinkin tietojärjestelmien toimivuuden ja tietoturvallisuuden merkitystä sähköisessä kokousmenettelyssä.

### VALIOKUNNAN PÄÄTÖSEHDOTUS

Hallintovaliokunnan päätösehdotus:

*Eduskunta hyväksyy muuttamattomana hallituksen esitykseen HE 47/2020 vp sisältyvän lakiehdotuksen.*

## Valiokunnan mietintö HaVM 7/2020 vp

Helsingissä 23.4.2020

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Riikka Purra ps  
varapuheenjohtaja Mari-Leena Talvitie kok  
jäsen Tiina Elo vihr  
jäsen Hanna Holopainen vihr  
jäsen Hanna Huttunen kesk  
jäsen Anna-Kaisa Ikonen kok  
jäsen Aki Lindén sd  
jäsen Mats Löfström r  
jäsen Juha Pylväs kesk  
jäsen Piritta Rantanen sd  
jäsen Matti Semi vas  
jäsen Heidi Viljanen sd  
varajäsen Jari Ronkainen ps

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Minna-Liisa Rinne