

Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lag om temporär ändring av kommunallagen

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

I denna proposition föreslås en temporär ändring av kommunallagen. Kommunstyrelsen ska temporärt kunna besluta om tillämpningen av vissa sådana bestämmelser i kommunens förvaltningsstadga som gäller elektroniska sammanträden, elektroniskt beslutsförfarande samt allmän offentlighet för ett organs offentliga sammanträden. Till lagen fogas dessutom bestämmelser om elektroniska sammanträden som hålls genom en videokonferensförbindelse eller motsvarande förbindelse. De föreslagna bestämmelserna ska tillämpas både i kommunerna och i samkommunerna.

Lagen avses träda i kraft så snart som möjligt. Den paragraf som gäller de sätt på vilka organen fattar beslut ska gälla till och med den 31 juli 2020 och den paragraf som gäller elektroniska sammanträden till och med den 31 maj 2021.

INNEHÅLL

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL.....	1
MOTIVERING	3
1 Bakgrund och beredning.....	3
1.1 Bakgrund.....	3
1.2 Beredning.....	3
2 Nuläge och bedömning av nuläget.....	4
3 Målsättning	6
4 Förslagen och deras konsekvenser.....	6
4.1 De viktigaste förslagen.....	6
4.2 De huvudsakliga konsekvenserna	8
5 Alternativa handlingsvägar	9
6 Ikraftträdande.....	9
7 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning	10
LAGFÖRSLAG	12
Lag om temporär ändring av kommunallagen	12

MOTIVERING

1 Bakgrund och beredning

1.1 Bakgrund

Statsrådet har i samverkan med republikens president den 16 mars 2020 konstaterat att undantagsförhållanden råder i landet på grund av coronavirusläget. Statsrådet fastställde i detta sammanhang riktlinjer för ytterligare åtgärder för att bekämpa det nya coronaviruset i Finland. Som en åtgärd beslutade statsrådet att begränsa offentliga sammankomster till tio personer och rekommenderade att onödig vistelse på allmänna platser undviks. Statsrådet fastställde som en riktlinje att även personer över 70 år förpliktas att undvika kontakter med andra människor i den mån det är möjligt, med undantag av riksdagsledamöter, statsledningen och kommunala förtroendevalda. Dessutom har regionförvaltningsverken med stöd av 58 § i lagen om smittsamma sjukdomar (1227/2016) meddelat sådana föreskrifter om åtgärder i samband med en omfattande smittorisk genom vilka offentliga sammankomster har begränsats. Syftet med åtgärderna är att skydda befolkningen och trygga verksamheten i samhället och näringslivet.

Även om de ovan avsedda begränsningarna i fråga om offentliga sammankomster och rörelsefriheten för personer över 70 år inte gäller kommunala organ eller kommunala förtroendevalda, har kommunerna på grund av undantagsförhållandena i större utsträckning än tidigare tagit i bruk sådana elektroniska sammanträden enligt kommunallagen (410/2015) som möjliggör kommunalt beslutsfattande i en elektronisk miljö på så sätt att det är möjligt att undvika att organen sammanträder till ordinarie sammanträden. Innan elektroniska sammanträden införs ska kommunen dock i enlighet med kommunallagen i sin förvaltningsstadga ta in behövliga bestämmelser om hurdana elektroniska sammanträdes- och beslutsförfaranden kommunen använder och hur sammanträdena tekniskt genomförs. På grund av den nuvarande regleringen är en kommun vars förvaltningsstadga inte innehåller bestämmelser om sätten att fatta beslut på elektronisk väg under undantagsförhållanden tvungen att på ett oändamålsenligt sätt sammankalla fullmäktige till ett ordinarie sammanträde för att besluta om behövliga ändringar av förvaltningsstadgan.

Syftet med denna proposition är att göra det möjligt att temporärt införa elektroniska sammanträden och elektroniskt beslutsförfarande genom ett beslut av kommunstyrelsen i kommunens samtliga organ. Dessutom är syftet med propositionen bl.a. att till vissa delar göra förutsättningarna för elektroniska sammanträden flexibla.

I förslaget föreslås bestämmelser om åtgärder genom vilka det kan säkerställas att det kommunala systemet för beslutsfattande fungerar så att man beaktar ovannämnda åtgärder för att skydda befolkningen.

1.2 Beredning

Propositionen har beretts vid finansministeriet.

På grund av propositionens brådskande natur har det varit nödvändigt att avvika från anvisningarna om hörande vid författningsberedning, och det har därför inte ordnats någon remissbehandling i fråga om propositionen. I samband med beredningen av ärendet har det dock begärts skriftliga kommentarer av sakkunniga från Helsingfors och Nylands sjukvårdsdistrikt, Uleåborgs stad, Vanda stad samt Finlands Kommunförbund rf. Utifrån kommentarerna har vissa preciseringar gjorts i propositionen.

Propositionen har behandlats i delegationen för kommunal ekonomi och kommunalförvaltning den 14 april 2020.

2 Nuläge och bedömning av nuläget

I samband med totalreformen av kommunallagen 2015 togs det i lagen in bestämmelser som möjliggör nya elektroniska sätt att fatta beslut vid sidan av ordinarie sammanträden på den fysiska sammanträdesplatsen. Bestämmelser om sätten att fatta beslut i kommunala organ finns i 98 § i kommunallagen. Enligt 1 mom. kan beslut i ärenden som hör till ett kommunalt organ fattas vid ett ordinarie sammanträde, vid ett sammanträde i en elektronisk miljö (elektroniskt sammanträde) eller på elektronisk väg före sammanträdet (elektroniskt beslutsförfarande). Enligt förarbetena till lagen (RP 268/2014 rd, s. 214) avses med elektroniskt sammanträde ett sammanträde i en elektronisk miljö, i vilket deltagarna deltar via en elektronisk förbindelse från en plats som de själva väljer. Med elektroniskt beslutsförfarande avses beslutsfattande som är oberoende av tid och plats och sker före ett organs sammanträde.

Enligt 2 mom. ska kommunen vid elektroniska sammanträden och i elektroniskt beslutsförfarande sörja för informationssäkerheten och för att utomstående inte har tillgång till sekretessbelagda uppgifter. Enligt förarbetena kan man vid ett elektroniskt sammanträde eller i elektroniskt beslutsförfarande inte t.ex. sända dokument eller föra diskussioner som innehåller sekretessbelagda ärenden via andra än skyddade datakommunikationsförbindelser. I förvaltningsstadgan kan kommunen också bestämma från hurdana platser ledamöterna i ett organ kan delta i sammanträden så att sekretessbelagda eller konfidentiella uppgifter inte är tillgängliga för utomstående.

Närmare bestämmelser om elektroniska sammanträden finns i 99 §. Enligt paragrafen krävs det vid ett elektroniskt sammanträde att de som konstateras vara närvarande står i bild- och ljudförbindelse med varandra på lika villkor. Syftet med en bild- och ljudförbindelse på lika villkor är att för sin del trygga förutsättningarna för organets beslutsfattande när de personer som deltar i sammanträdet ”ansikte mot ansikte” kan diskutera de ärenden i vilka beslut ska fattas.

Ett elektroniskt sammanträde gör det möjligt för alla att delta i sammanträdet från olika platser. Ett elektroniskt sammanträde innebär således ett avsteg från den tidigare principen i kommunallagen att ordföranden och sekreteraren ska vara närvarande på sammanträdesplatsen. Samtidigt begränsar den gällande lagen inte möjligheten att delta i ett sammanträde både på elektronisk väg och genom att vara fysiskt närvarande på sammanträdesplatsen. Paragrafens ordalydelse har dock kunnat orsaka praktiska tillämpningsproblem, om man i kommunen har gjort tolkningen att kravet på bild- och ljudförbindelse på lika villkor inte uppfylls i en situation där flera personer deltar i ett elektroniskt sammanträde från samma fysiska sammanträdesplats.

Lagen ställer inga innehållskrav på elektroniska sammanträden t.ex. i fråga om de informationssystem som ska användas. Enligt förarbetena kan ett elektroniskt sammanträde ordnas t.ex. via ett informationssystem som lämpar sig för detta eller en videokonferensförbindelse. Vid ett elektroniskt sammanträde ska man i övrigt förfara i enlighet med beslutsförfarandena för ett ordinarie sammanträde. Tekniska lösningar kan också användas parallellt t.ex. så att det vid sidan av det elektroniska sammanträdet samtidigt finns ett elektroniskt röstningssystem och ett program för dokumenthantering.

Ett elektroniskt sammanträde kan vara antingen slutet eller offentligt. Utgångspunkten är att fullmäktiges sammanträden är offentliga och andra organs sammanträden slutna. När det är fråga om ett offentligt sammanträde ska kommunen se till att allmänheten har möjlighet att följa

RP 47/2020 rd

sammanträdet på det sätt som föreskrivs i 101 §. I praktiken ska allmänheten också ges möjlighet att följa ett offentligt elektroniskt sammanträde t.ex. i ett utrymme som nämns i kallelsen eller via internet.

Närmare bestämmelser om det elektroniska beslutsförfarandet finns i 100 §. Enligt 1 mom. kan ett organ, med undantag för fullmäktiges och andra organs offentliga sammanträden, fatta beslut i ett slutet elektroniskt beslutsförfarande.

Enligt 90 § ska förvaltningsstadgan innehålla behövliga bestämmelser om sätten för beslutsfattande i organen och det sätt på vilket kommunen ser till att den tekniska utrustning och de tekniska förbindelser som behövs för deltagande i elektroniska sammanträden och elektroniskt beslutsförfarande är tillgängliga. Förvaltningsstadgan ska också innehålla behövliga bestämmelser om elektroniskt deltagande i sammanträden och elektronisk kallelse till sammanträde.

Bestämmelser om elektroniska sammanträden finns också i 105 § i kommunallagen som gäller val. Enligt 5 mom. får val förrättas med slutna sedlar vid ett elektroniskt sammanträde endast om valhemligheten är tryggad. I praktiken ska kommunen ha ett röstningssystem med vars hjälp ett val med slutna röstsedlar kan genomföras utan att valhemligheten äventyras. I annat fall kan behandlingen av ett ärende avbrytas och skjutas upp till följande sammanträde där ledamöterna deltar på den ordinarie sammanträdesplatsen.

Digitaliseringen av tjänsterna inom kommunsektorn har utretts i Kommunförbundets kartläggning av IT i kommunerna 2018. För utredningen genomfördes en enkät som fick 79 svar från kommunerna i Fastlandsfinland och på Åland och 30 svar från samkommunerna. Enligt svaren har drygt 60 procent av kommunerna och samkommunerna helt eller delvis använt ett elektroniskt beslutsförfarande enligt 100 § i kommunallagen. På motsvarande sätt har något under 60 procent av kommunerna och samkommunerna helt eller delvis hållit elektroniska sammanträden enligt 99 § i kommunallagen (Hyvärinen, Susanna – Parviainen, Jarno: Kuntien tietotekniikkakartoitus 2018, s. 52).

Utifrån information från mediebevakningen samt direkt från kommunerna och samkommunerna kan det bedömas att kommunsektorn på grund av undantagsförhållandena i större utsträckning än tidigare har tagit i bruk i synnerhet elektroniska sammanträden enligt kommunallagen. I en del kommuner och samkommuner har det redan tidigare funnits bestämmelser om elektroniska sammanträden i förvaltningsstadgan, och i en del kommuner och samkommuner fattades beslut om ändring av förvaltningsstadgan efter det att undantagsförhållandena började gälla. Sådana kommuner och samkommuner där förvaltningsstadgan för närvarande inte möjliggör elektroniska sammanträden kan utifrån tillgängliga uppgifter fortfarande uppskattas vara minst tiotal.

Den gällande regleringen i kommunallagen har under undantagsförhållandena visat sig vara problematisk, eftersom den inte gör det möjligt för fullmäktige att vid ett elektroniskt sammanträde föregripande besluta om en sådan ändring av förvaltningsstadgan som innebär att elektroniska sammanträden tas i bruk. Fullmäktige kan inte heller i ett slutet elektroniskt beslutsförfarande fatta föregripande beslut om ändringar av förvaltningsstadgan. I flera kommuner har man därför på ett sätt som är oändamålsenligt i förhållande till målen med begränsningsåtgärderna under undantagsförhållandena varit tvungen att sammankalla fullmäktige till ordinarie sammanträden för att besluta om en ändring av förvaltningsstadgan. I sådana fall har kommunerna kunnat bli tvungna att ordna sammanträdena på ett exceptionellt sätt, t.ex. genom att decentralisera deltagarna till olika sammanträdeslokaler eller hålla sammanträdena i större lokaler, såsom teatersalar eller utomhus.

Med tanke på tillämpningen av den gällande lagen har det också visat sig vara problematiskt att det i 99 § föreskrivs ett krav på bild- och ljudförbindelse på lika villkor mellan dem som konstaterats vara närvarande vid ett elektroniskt sammanträde. De program som allmänt används i kommunerna vid elektroniska sammanträden möjliggör inte nödvändigtvis till alla delar samtidigt och oavbruten video- och ljudförbindelse, vilket innebär att kravet på bild- och ljudförbindelse på lika villkor inte de facto kan uppfyllas. Särskilt i organ med större sammansättning, där flera tiotals förtroendevalda kan delta i sammanträdet åt gången, har det visat sig vara datatekniskt svårt att uppfylla kravet på en bild- och ljudförbindelse på lika villkor. Också datanätets begränsade kapacitet har kunnat leda till att i synnerhet videoförbindelsen i praktiken inte har kunnat hållas oavbruten under sammanträdet gång.

3 Målsättning

Syftet med propositionen är att förbättra verksamhetsförutsättningarna för det kommunala beslutssystemet under undantagsförhållanden. De föreslagna ändringarna gör det möjligt för kommunens organ att hålla sammanträden och fatta beslut på elektronisk väg på ett mera flexibelt sätt än i nuläget, vilket för sin del stöder det nationella målet att minska de sociala kontakterna och bromsa coronavirusepidemin.

Syftet med undantaget från tillämpningen av bestämmelserna i kommunens förvaltningsstadga om allmän offentlighet för ett organs offentliga sammanträden är att minska de sociala kontakterna och därigenom bromsa coronavirusepidemin. Genom propositionen ändras dock inte bestämmelserna om sammanträdenas offentlighet i 101 § i kommunallagen.

4 Förslagen och deras konsekvenser

4.1 De viktigaste förslagen

I propositionen föreslås det att kommunallagen ändras så att det till lagen fogas bestämmelser om temporär tillämpning av vissa bestämmelser i förvaltningsstadgan samt om hållande av elektroniska sammanträden genom en lämplig videokonferensförbindelse eller en motsvarande teknisk metod för dataöverföring. Enligt propositionen kan kommunstyrelsen temporärt införa sådana sätt för beslutsfattande som avses i 98 § i kommunallagen oberoende av vad som bestäms om ibruktagandet av dem i kommunens förvaltningsstadga. Kommunstyrelsen kan också besluta att elektroniska sammanträden kan hållas på de villkor som anges i den nya 99 a §. Dessutom kan kommunstyrelsen med avvikelse från bestämmelserna i förvaltningsstadgan besluta att kallelserna till organens sammanträden kan sändas elektroniskt och att den allmänna offentligheten för ett organs offentliga sammanträde kan genomföras så att sammanträdet kan följas endast elektroniskt.

Kommunstyrelsens möjlighet att besluta om tillämpningen av bestämmelserna i förvaltningsstadgan ska gälla kommunens alla organ. Kommunstyrelsen kan besluta om tillämpningen av bestämmelserna separat för varje organ och om huruvida de för varje enskilt organ tillämpas t.ex. under hela lagens giltighetstid eller separat för varje sammanträde.

90 a §. *Temporär tillämpning i vissa ärenden som det bestäms om i förvaltningsstadgan.* Enligt 1 mom. 1 punkten kan kommunstyrelsen trots bestämmelserna i förvaltningsstadgan besluta att införa de sätt för beslutsfattande som avses i 98 § och den föreslagna nya 99 a §. Syftet med den föreslagna bestämmelsen är att möjliggöra ibruktagandet av elektroniska sammanträden och ett elektroniskt beslutsförfarande enligt kommunstyrelsens prövning för kommunens samtliga organs del. Bestämmelsen gäller situationer där kommunens förvaltningsstadga för närvarande

RP 47/2020 rd

inte möjliggör elektroniska förfaranden, där endast en del av de elektroniska förfarandena i förvaltningsstadgan tagits i bruk eller där elektroniska förfaranden har tagits i bruk på olika sätt för olika organ. I kommunstyrelsens beslut ska alla behövliga synpunkter som elektroniska sammanträden och elektroniskt beslutsförfarande förutsätter beaktas, såsom säkerställande av behövliga tekniska förutsättningar samt upprättande och justering av protokoll. Bestämmelser om elektroniska kallelser till sammanträden föreslås ingå i 3 punkten.

Enligt 1 mom. 2 punkten kan kommunstyrelsen trots bestämmelserna i kommunens förvaltningsstadga besluta att ett elektroniskt sammanträde kan hållas på det sätt som avses i den föreslagna nya 99 a §. Bestämmelsen gäller situationer där elektroniska sätt för beslutsfattande har tagits i bruk i kommunens förvaltningsstadga. I sådana fall beslutar kommunstyrelsen i praktiken att ett elektroniskt sammanträde kan hållas på det sätt som avses i 99 a § och att de bestämmelser i förvaltningsstadgan som gäller elektroniska sammanträden i övrigt tillämpas på ett sådant elektroniskt sammanträde.

Enligt 1 mom. 3 punkten kan kommunstyrelsen besluta att en kallelse till ett organs sammanträde ska sändas elektroniskt oberoende av vad som i förvaltningsstadgan bestäms om sändande av kallelse. Den föreslagna bestämmelsen hänför sig i synnerhet till situationer där postgången kan försvåras som en följd av att coronavirusepidemin breder ut sig. Med kallelse till sammanträde avses i bestämmelsen allt material som behandlas vid sammanträdet, såsom kallelsen till sammanträdet, föredragningslistan, bilagor och annat tilläggsmaterial.

I 1 mom. 4 punkten föreskrivs om kommunstyrelsens möjlighet att avvika från de bestämmelser i förvaltningsstadgan som gäller möjligheten att följa ett organs offentliga sammanträde. I 101 § i kommunallagen föreskrivs det om sammanträdenas offentlighet, och bestämmelsen förutsätter inte att allmänheten utan undantag ska ha möjlighet att följa ett offentligt sammanträde på sammanträdesplatsen eller i något annat utrymme som kommunen anvisar. I kommunernas förvaltningsstadga finns det dock särskilt i anslutning till elektroniska sammanträden ofta bestämmelser om att ett sammanträde kan följas bl.a. i ett utrymme som kommunen anvisar. Enligt propositionen kan kommunstyrelsen oberoende av bestämmelserna i förvaltningsstadgan besluta att det är möjligt att följa ett offentligt sammanträde endast elektroniskt. I sådana fall ska kommunen inte behöva ordna något utrymme för att allmänheten ska kunna följa sammanträdet, även om största delen av sammanträdesdeltagarna är närvarande på sammanträdesplatsen.

Den föreslagna 4 punkten ändrar inte bestämmelsen i 101 § i kommunallagen, enligt vilken allmänheten ska kunna följa organens offentliga sammanträden. I enlighet med gällande 101 § ska kommunen se till att allmänheten kan följa organens offentliga sammanträden också till den del någon deltar i ett sammanträde på elektronisk väg. Den föreslagna ändringen kan dock i viss mån anses begränsa kommunmedlemmarnas möjligheter att delta och påverka, om det i kommunens förvaltningsstadga på ovan beskrivet sätt finns bestämmelser om ett utrymme som kommunen anvisar. Syftet med propositionen är att minska de sociala kontakterna i anslutning till möjligheten att följa fullmäktiges sammanträden och på så sätt bromsa coronavirusepidemin.

Enligt 2 mom. ska bestämmelserna i paragrafen tillämpas förutom på kommuner också på samkommuner. Momentet är till sin natur informativt, eftersom det enligt 64 § i kommunallagen är klart att 12 kap. tillämpas i samkommuner.

99 a §. *Elektroniskt sammanträde genom en teknisk metod för dataöverföring.* I den nya 99 a § föreskrivs det om elektroniska sammanträden som hålls genom en lämplig teknisk metod för dataöverföring. Ett elektroniskt sammanträde kan hållas genom en sådan videokonferensförbindelse eller någon annan lämplig teknisk metod för dataöverföring där sammanträdetets ordförande och sekreterare tillförlitligt kan verifiera vem som deltar i sammanträdet. Dessutom förutsätts

RP 47/2020 rd

det att sammanträdets ordförande kan leda behandlingen av ärendena på det sätt som avses i 102 §. Ordföranden ska därmed också vid behov ha möjlighet att sörja för ordningen vid organens sammanträden samt försäkra sig om att deltagarna deltar i sammanträdet från en lämplig plats. En förutsättning för ett sammanträde som avses i paragrafen är också att den som deltar i sammanträdet kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena.

Syftet med förslaget är att göra det möjligt att hålla elektroniska sammanträden också på något annat sätt än genom att de som konstateras vara närvarande står i bild- och ljudförbindelse med varandra på lika villkor enligt 99 §. Om kommunen inte har tillämpat ett sådant förfarande redan tidigare, har kommunens dåliga faktiska möjligheter att under undantagsförhållanden skapa en sådan teknisk verksamhetsmiljö där alla som deltar i ett elektroniskt sammanträde står i kontinuerlig bild- och ljudförbindelse med varandra på lika villkor. Syftet med förslaget är att göra det möjligt att använda elektroniska sammanträden också i kommuner som inte använt sådana före undantagsförhållandena. Det kan vara ändamålsenligt att också andra kommuner temporärt håller elektroniska sammanträden i enlighet med 99 a §.

Den tekniska plattformen för ett elektroniskt sammanträde enligt förslaget kan vara t.ex. ett allmänt tillgängligt videokonferensprogram eller motsvarande program. För att de förutsättningar som avses i paragrafen i praktiken ska uppfyllas, ska det utöver ljudförbindelse också finnas en bildförbindelse. Bildförbindelsen behöver dock inte nödvändigtvis finnas tillgänglig utan avbrott.

Liksom vid andra elektroniska sammanträden är det också möjligt att genomföra den föreslagna nya sammanträdesformen så att en del av de personer som deltar i sammanträdet är närvarande på sammanträdesplatsen och en del deltar i sammanträdet på elektronisk väg med hjälp av en videokonferensförbindelse eller motsvarande. Organets ordförande utfärdar i enlighet med bestämmelserna i förvaltningsstadgan en kallelse till sammanträdet, av vilken det bl.a. ska framgå om det ovan beskrivna förfarandet är möjligt eller om sammanträdet hålls enbart på elektronisk väg.

Det elektroniska sammanträde som avses i den föreslagna nya 99 a § skiljer sig från det elektroniska sammanträde som avses i 99 § i kommunallagen närmast i fråga om det villkor som gäller bild- och ljudförbindelse på lika villkor. Vid ett elektroniskt sammanträde ska i övrigt beaktas de villkor som lagstiftningen och kommunens förvaltningsstadga ställer på organs sammanträden och elektroniska sammanträden. Om det i kommunens förvaltningsstadga inte finns några bestämmelser om hållande av elektroniska sammanträden, ska också de föreskrifter om hållande av elektroniska sammanträden som kommunstyrelsen meddelat med stöd av den nya 90 a § beaktas. Vid elektroniska sammanträden ska i synnerhet bestämmelserna om informationssäkerhet och hanteringen av sekretessbelagda uppgifter i 98 § 2 mom. i kommunallagen alltså beaktas. Om konfidentiella eller sekretessbelagda ärenden behandlas vid ett elektroniskt sammanträde som hålls genom en videokonferensförbindelse, ska sammanträdet i enlighet med den gällande lagen hållas med hjälp av en skyddad datakommunikationsförbindelse.

Allmänt använda videokonferensprogram eller motsvarande program möjliggör i allmänhet inte som sådana att val vid ett elektroniskt sammanträde förrättas med slutna sedlar så att valhemligheten tryggas i enlighet med 105 § 5 mom. i kommunallagen. Vid sidan av ett elektroniskt sammanträde är det dock möjligt att använda någon annan teknisk lösning genom vilken val kan förrättas med slutna sedlar på det sätt som avses i 105 § 5 mom.

4.2 De huvudsakliga konsekvenserna

Propositionen har inga betydande ekonomiska konsekvenser.

Propositionen förbättrar verksamhetsförutsättningarna för det kommunala beslutssystemet under undantagsförhållandena och minskar de sociala kontakterna i samband med de kommunala organens sammanträden.

5 Alternativa handlingsvägar

Syftet med propositionen är att förbättra verksamhetsförutsättningarna för det kommunala beslutssystemet under undantagsförhållanden. Den viktigaste alternativa handlingsvägen i förhållande till den föreslagna regleringen skulle vara att ta i bruk 108 § i beredskapslagen (1552/2011), i vilken det föreskrivs om kommunalförvaltningen under undantagsförhållanden. Bestämmelserna i beredskapslagen förbättrar i princip dock inte förutsättningarna för beslutsfattande i en sådan situation med en smittsam sjukdom där målet är att minska de sociala kontakterna. Bestämmelserna i beredskapslagen gäller särskilt tiden för sammankallande av fullmäktige och beslutförhet, och de förbättrar inte i sig möjligheterna att hålla elektroniska sammanträden, om sådana inte har hållits före undantagsförhållandena.

Enligt bestämmelserna i beredskapslagen har kommunstyrelsen under vissa förutsättningar möjlighet att fatta beslut om förvaltningsstadgan. Då är det delvis också möjligt att ta i bruk elektroniska förfaranden på det sätt som avses i denna proposition. Också i sådana fall ska det finnas särskilda bestämmelser om elektroniska sammanträden som hålls genom en videokonferensförbindelse eller motsvarande enligt den nu föreslagna nya 99 a §, för att de kommunala beslutsfattande organen ska ha faktisk möjlighet att sammanträda på elektronisk väg.

I propositionen har man stannat för en lösning där kommunfullmäktiges befogenheter att organisera kommunens förvaltning i vissa situationer utövas av kommunstyrelsen till den del det är fråga om ibruktagande och användning av elektroniska förfaranden samt hållande av elektroniska sammanträden. Ett annat alternativ kunde vara att de nu föreslagna besluten fattas självständigt av respektive organ. Enligt 39 § i kommunallagen ska kommunstyrelsen svara för kommunens förvaltning. Det ska således anses viktigt att kommunstyrelsen behåller en helhetsuppfattning och ett helhetsansvar för kommunens förvaltning och för hur förvaltningen i organen fungerar, om det görs avvikelser från bestämmelserna i den gällande förvaltningsstadgan.

6 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft så snart som möjligt. Ett snabbt ikraftträdande är nödvändigt för att det så snabbt som möjligt ska vara möjligt för organen att hålla elektroniska sammanträden i alla kommuner och samkommuner. På så sätt blir det möjligt att i enlighet med propositionens syfte undvika de sociala kontakterna i samband med organens ordinarie sammanträden.

Lagens 90 a § ska gälla till och med den 31 juli 2020 och 99 a § till och med den 31 maj 2021.

Det föreslås att den nya 90 a § ska gälla till och med den 31 juli 2020. Eftersom det inte finns entydiga uppgifter om hur länge coronaepidemin varar, ska giltighetstiden för de föreslagna bestämmelserna vara tillräckligt lång så att alla kommuner och samkommuner hinner göra behövliga ändringar i sina förvaltningsstadgor under lagens giltighetstid. Med en tillräckligt lång giltighetstid är det dessutom möjligt att säkerställa att de lagstadgade skyldigheterna, såsom behandlingen av bokslutet, fullgörs inom utsatt tid.

Det föreslås att den nya 99 a § ska gälla till utgången av den innevarande kommunalvalsperioden till och med den 31 maj 2021. Regeringen har för avsikt att lämna en proposition med förslag till lag om ändring av kommunallagen under innevarande år, där bl.a. en permanent ändring av 99 § kan föreslås. Genom att den föreslagna 99 a § är i kraft till utgången av valperioden kan

man undvika en oändamålsenlig omorganisering av sammanträdesförfarandena innan den nya valperioden inleds och den permanenta lagstiftningen träder i kraft. Genom en giltighetstid som sträcker sig till utgången av valperioden kan man också undvika sådana processer för sökande av ändring som under mellantiden innan den permanenta lagstiftningen träder i kraft kan uppstå på grund av att 99 § i viss grad är mångtydig på det sätt som beskrivs ovan.

7 Förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Enligt 121 § 2 mom. i grundlagen ska bestämmelser om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning utfärdas genom lag. Enligt motiveringen till den regeringsproposition genom vilken grundlagen stiftades (RP 1/1998 rd, s. 176) gäller lagförbehållet de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning, såsom utövning av deras högsta beslutanderätt, grunderna för organisering av kommunernas övriga förvaltning samt de viktigaste elementen i kommuninvånarnas medbestämmanderätt. Den detaljerade regleringen av förvaltningen kan däremot ombetras kommunerna. I enlighet med självstyrelseprinciperna ska demokratin i kommunernas beslutssystem tryggas genom lag. Detta innebär framförallt att kommuninvånarna har rätt att välja förvaltningsorgan samt att beslutanderätten i kommunerna tillkommer de valda organen.

Enligt propositionen är det kommunstyrelsen som beslutar om temporär tillämpning av vissa bestämmelser i förvaltningsstadgan på ett sätt som avviker från den gällande förvaltningsstadgan. Således ändrar förslaget inte utgångspunkten att det genom lag endast föreskrivs om de allmänna grunderna för kommunernas förvaltning, medan det i respektive kommun fattas beslut om detaljerna för hur förvaltningen organiseras.

Enligt 90 § i kommunallagen beslutar fullmäktige om förvaltningsstadgan. Genom förvaltningsstadgan styr fullmäktige organiseringen av kommunens förvaltning och verksamhet, besluts- och förvaltningsförfarandet samt fullmäktiges egen verksamhet. Det faktum att förvaltningsstadgan godkänns uttryckligen av ett fullmäktige som valts genom val har en betydande inverkan på demokratin i hela kommunens verksamhet och organisation.

Enligt propositionen ska kommunstyrelsen i stället för kommunfullmäktige temporärt besluta om tillämpningen i vissa ärenden som det bestäms om i förvaltningsstadgan. Syftet med propositionen är att kommunen ska kunna ta i bruk elektroniska verksamhetsformer utan att fullmäktige behöver samlas till ett ordinarie sammanträde för att besluta om en ändring av förvaltningsstadgan på så sätt att de som deltar i sammanträdet är närvarande på sammanträdesplatsen. Att befogenheten uttryckligen ges kommunstyrelsen i stället för att varje organ fattar egna beslut är motiverat utifrån de uppgifter som anvisas för kommunstyrelsen i 39 § i kommunallagen. Kommunstyrelsen har bl.a. till uppgift att samordna kommunens verksamhet och svara för kommunens förvaltning. Fullmäktige beslutar om en permanent ändring av förvaltningsstadgan till behövliga delar under lagens giltighetstid.

Syftet med propositionen är att säkerställa att det kommunala beslutssystemet fungerar under rådande undantagsförhållanden. Dessutom är syftet att minska de sociala kontakterna i anslutning till det kommunala systemet för beslutsfattande under coronavirusepidemin. Den föreslagna temporära befogenheten för kommunstyrelsen i anslutning till tillämpningen av vissa bestämmelser i förvaltningsstadgan är en tidsbegränsad helhet som är proportionerlig och avgränsad med hänsyn till dess godtagbara syfte och den ingriper inte i självstyrelsens mest centrala särdrag.

På de grunder som anges ovan kan lagförslaget behandlas i vanlig lagstiftningsordning.

RP 47/2020 rd

Kläm

Med stöd av vad som anförts ovan föreläggs riksdagen följande lagförslag:

Lag

om temporär ändring av kommunallagen

I enlighet med riksdagens beslut
fogas temporärt till kommunallagen (410/2015) nya 90 a och 99 a § som följer:

90 a §

Temporär tillämpning i vissa ärenden som det bestäms om i förvaltningsstadgan

Trots vad som i kommunens förvaltningsstadga bestäms om sätten att fatta beslut i organ, elektroniska sammanträden, sändande av kallelse till organens sammanträden och offentlighet för organens sammanträden, kan kommunstyrelsen besluta att

- 1) beslut i ärenden som hör till ett organ kan fattas på de sätt som avses i 98 och 99 a §,
- 2) organets elektroniska sammanträde kan hållas på det sätt som avses i 99 a §,
- 3) kallelsen till organets sammanträde kan sändas elektroniskt,
- 4) organets offentliga sammanträde kan följas endast elektroniskt på det sätt som kommunstyrelsen anger i sitt beslut.

Vad som i 1 mom. föreskrivs om kommuner tillämpas också på samkommuner.

99 a §

Elektroniskt sammanträde genom en teknisk metod för dataöverföring

Ett elektroniskt sammanträde kan hållas genom eller videokonferens eller någon annan lämplig teknisk metod för dataöverföring så att

- 1) sammanträdetets ordförande och sekreterare på ett tillförlitligt sätt kan verifiera vem som deltar i sammanträdet,
- 2) sammanträdetets ordförande kan leda sammanträdet på det sätt som avses i 102 §, och
- 3) den som deltar i sammanträdet kan följa sammanträdet och delta i behandlingen av ärendena.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Lagens 90 a § gäller till och med den 31 juli 2020 och 99 a § till och med den 31 maj 2021.

Helsingfors den 16 april 2020

RP 47/2020 rd

Statsminister

Sanna Marin

Kommunminister Sirpa Paatero