

Ärende: VN/27452/2020/

Arbetsgruppens betänkande om uppdatering av offentlighetslagen

Allmän motivering och förhållande till grundlagen samt lagstiftningsordning

Era synpunkter på den allmänna motiveringen samt på avsnittet om förhållandet till grundlagen och lagstiftningsordningen (avsnitten 2–5 och 10 i betänkandet)?

Justitieministeriet har begärt utlåtanden om rapporten från arbetsgruppen som förberett aktualiseringen av offentlighetslagen. Kommunerna i Jakobstadsregionen (Jakobstad, Larsmo, Pedersöre, Kronoby och Nykarleby) har koordinerat många av sina synpunkter.

I arbetsgruppens rapport föreslås att en ny offentlighetslag stiftas. Den gällande lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) skulle upphävas. Rapporten föreslår att det organisatoriska tillämpningsområdet för offentlighetslagen utvidgas jämfört med den gällande lagen så att lagen tillämpas på hanteringen av offentliga förvaltningsuppgifter i sin helhet enligt grundlagens § 124. Dessutom skulle lagen enligt förslaget tillämpas på offentliga samfund, statliga affärsverk eller samfund och stiftelser som är under gemensam kontroll av offentliga samfund, samt deras dotterbolag och dotterstiftelser i den mån de bedriver annan än konkurrensmässig ekonomisk verksamhet på marknaden.

Kommunerna i Jakobstadsregionen anser att de föreslagna klargörandena och aktualiseringarna av offentlighetslagen i huvudsak är motiverade, med undantag för de synpunkter som presenteras nedan. Tydliggörande av förfaranderegler för behandling av informationsförfrågningar och definitionen av en myndighets handling samt samordningen av skyddet för personuppgifter och principen om offentlighet med dataskyddsförordningen är nödvändiga reformer. Det är också alltid nödvändigt att beakta arbetsbördan som informationsförfrågningar orsakar, men i det här fallet går reformen i rätt riktning.

Kommunerna i Jakobstadsregionen anser att den föreslagna utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde till kommunalt kontrollerade bolag och stiftelser inte är motiverad. Rapporten har inte tillräckligt utrett tolkningsfrågor relaterade till användningen av definitionerna enligt konkurrenslagen, kartlagt sekretessgrundens tillräcklighet som en följd av utvidgningen av

tillämpningsområdet, eller utvärderat de totala kostnaderna eller den administrativa bördan för aktörer inom kommunala koncerner. Istället för en kategorisk utvidgning av offentlighetslagens tillämpningsområde bör alternativa och ändamålsenliga sätt att förbättra offentligheten och öppenheten i verksamheten hos bolag och stiftelser under offentlig kontroll undersökas, och tillägg i kommunallagen i detta avseende kunde i praktiken fungera bättre.

Vi betonar att lagstiftningen och dess tillämpningsområde bör vara klar ur kommunernas och företagens samt den ekonomiska verksamhetens synvinkel för att inte orsaka rättslig osäkerhet.

Förslag om utvidgning av tillämpningsområdet

Vilken är er bedömning av konsekvenserna för skötseln av den offentliga förvaltningsuppgiften som helhet om tillämpningsområdet för offentlighetslagen utvidgas enligt förslaget i betänkandet? Finns det några särskilda konsekvenser som har att göra med just er organisations verksamhet och som saknas i betänkandet?

Utvidgningen av offentlighetslagens tillämpningsområde till enheter under offentlig kontroll och hanteringen av förvaltningsuppgifter i föreslagen form är tolkningsbar och oklar. De parter som offentlighetslagen möjligen framöver skulle tillämpas på bör kunna definieras mer exakt, och många behöver stöd för att klara av uppgiftshanteringen. Rapporten lämnar hittills oklart vilket behov denna omfattande utvidgning skulle svara mot och därmed torde inte en utvidgning till denna del vara nödvändig. Det finns ingen viljeinriktning i regeringsprogrammet för en utvidgning av lagens tillämpningsområde, och rapporten har inte presenterat tillräckliga juridiska behov för att genomföra ändringen. Kommunerna i Jakobstadsregionen motsätter sig inte en utvidgning av offentlighetslagens tillämpningsområde, men vi identifierar inte heller sådana brister i offentlighetslagen som skulle motivera och göra det nödvändigt att öka administrationens arbetsbörda och byråkrati.

Vilken är er bedömning av konsekvenserna av att tillämpningsområdet för offentlighetslagen utvidgas enligt förslaget så att det omfattar samfund och stiftelser som omfattas av ett offentligt samfunds bestämmande inflytande. Finns det några särskilda konsekvenser som har att göra med just er organisations verksamhet och som saknas i betänkandet?

Enligt rapporten bör verksamhet som nära motsvarar myndighetsfunktioner eller som annars har ett allmänintresse som syfte omfattas av offentlighetslagens reglering. Kommunerna i Jakobstadsregionen innehar tillsammans flertalet dotterbolag och -stiftelser. Några av dessa är bolag vars uppgift är förvaltning och underhåll av t.ex. fastighetsegendom eller motsvarande typ av service så som allmänna stödtjänster och underhåll. Dessa bolagsverksamheter utgör inte myndighetsfunktioner utan servicen har bolagiserats för att öka funktionaliteten och samtidigt kunna uppvisa operationell och ekonomisk transparens. I dessa bolag finns även andra ägare, i vissa fall många andra ägare, än kommunerna. Dotterbolagen följer dock de enskilda kommunernas egna koncerndirektiv och god förvaltningssed.

I regeringsprogrammet (sidan 112) föreslås utredning av verksamheten i offentligt ägda enheter i bolagsform, dvs. inhouse-bolag, och därmed sammanhängande offentlig upphandling. Ett

utvidgande av tillämpningsområdet för offentlighetslagen bör inte göras innan ärendet gällande ändring av inhouse-bolagens verksamhet har klarlagts.

Rapporten indikerar att det finns omkring 2 700 bolag eller dotterbolag med kommunalt ägande, där offentlig sektor innehar en avsevärd andel. Huvuddelen av dessa kommunägda bolag är aktiva inom fastighetssektorn, medan andra betydande verksamhetsfält omfattar förvaltning av bostäder och bostadsfastigheter, samt tjänster inom elektricitet, gasförsörjning, värmeförsörjning och kylsystem. I de här fallen handlar det alltså inte om myndighetsutövning. En studie från 2022 visar att cirka 60 av dessa bolag fungerar inom social- och hälsovårdsbranschen. Det framstår som att man önskar att inkludera nästan 3 000 av dessa kommunalt ägda bolag och dotterbolag i offentlighetslagens omfattning enbart på grund av dessa 60, vilket inte kan anses vara motiverat eller ändamålsenligt ur ett lagstiftningsperspektiv.

Förväntningarna pekar på att en utvidgning av offentlighetslagens räckvidd avsevärt kommer att minska intresset från privata aktörer för att engagera sig i gemensamma bolagsprojekt och partnerskap med offentlig sektor. Detta kommer att i betydande grad inskränka de alternativ som står till buds för den offentliga sektorn, speciellt inom områden som fastighetsutveckling, infrastruktur- och livskraftsprojekt. Resultatet blir att kommunernas utgifter för dessa projekt förväntas stiga betydligt, då de mest effektiva och diversifierade finansieringsmetoderna inte längre är tillgängliga. Dessutom förlorar kommunerna möjlighet till utomstående innovation vilket knappast leder till bättre resultat.

Jakobstadsregionens samtliga kommuners koncerndirektiv fastställer att en aktiv och öppen kommunikation är nödvändig för kommunernas dotterbolag. Dotterbolagen ska på eget initiativ och med beaktande av eventuella språk- och tillgänglighetskrav på ett tillräckligt sätt informera om bland annat sina tjänster, sin verksamhet och sin ekonomi. Genom kommunikation ska dotterbolagen möjliggöra och främja jämförbarheten av deras verksamhets kostnadseffektivitet och kvalitet, både tidsmässigt och i jämförelse med andra liknande aktörer.

Enligt god förvaltnings- och ledningspraxis beslutar dotterbolaget självt om öppenheten gällande ärenden och information som rör bolaget, med beaktande av bland annat koncerndirektivens närmare bestämmelser. Målet är att uppnå så stor öppenhet som möjligt, samtidigt som man skyddar de affärshemligheter som är nödvändiga för bolagens verksamhet. Bolagen fungerar ändå enligt aktiebolagslagen och dess bestämmelser. Görs stora avvikelser blir bolagens roll som aktiebolag otydligt. Redan i dagens läge har utomstående styrelsemedlemmar ibland svårt att förstå att bolagen inte fungerar direkt enligt aktiebolagslagen utan att också t.ex. kommunernas koncerndirektiv bör beaktas. Det här skulle bli ännu otydligare om reformen i föreslagen form går vidare. Det skulle samtidigt göra att det skulle bli svårare att locka utomstående styrelsemedlemmar, vilket ofta har gett ett viktigt perspektiv i de kommunala bolagens styrelser.

Kommunerna i Jakobstadsregionen konstaterar sammanfattningsvis till den föreslagna utvidgningen av tillämpningsområdet att en utvidgning till sådana bolag och stiftelser under kommunernas kontroll som inte utför en offentlig förvaltningsuppgift inte är motiverad. Därför bör punkt 2 i föreslagen § 5 stycke 1 tas bort helt och hållet. Rapporten har inte tillräckligt utrett tolkningsfrågor relaterade till användningen av definitionerna enligt konkurrenslagen, kartlagt sekretessgrundens tillräcklighet som en följd av utvidgningen av tillämpningsområdet, eller utvärderat de totala kostnaderna eller den administrativa bördan för aktörer inom kommunala koncerner.

Upplevs problem med offentligheten i enheter och stiftelser, borde man istället för en kategorisk utvidgning av offentlighetslagens tillämpningsområde utforska alternativa och ändamålsenliga sätt att förbättra öppenheten och transparensen. I detta sammanhang kunde tillägg i kommunallagen eventuellt fungera bättre.

Enligt er bedömning, vilka konsekvenser har det för säkerheten om tillämpningsområdet av den offentlighetslag som föreslås i betänkandet utvidgas? Är sekretessgrunderna i den gällande offentlighetslagen tillräckliga för att skydda uppgifter som hanteras av aktörer som enligt förslaget börjar omfattas av tillämpningsområdet eller börjar omfattas av tillämpningsområdet i större utsträckning? Har er organisation uppgifter som det är nödvändigt att hemlighålla, till exempel ur säkerhetssynpunkt, men som det inte är möjligt att hemlighålla utifrån sekretessrekvisiten i den gällande lagen eller i speciallagar?

Rapporten lyfter fram att det nyligen har skett grundläggande förändringar i Finlands säkerhetsmiljö, vilket innebär att en kompletterande bedömning av olika säkerhetseffekter är motiverad, med beaktande av även de nedan nämnda aspekterna om att säkerställa jordbrukets lönsamhet samt att stärka förhandlingspositionen för primärproducenten.

Kommunerna i Jakobstadsregionen betonar att om de nu föreslagna, betydande ändringarna som påverkar den rättsliga ställningen för privaträttsliga juridiska personer görs i offentlighetslagen, är det samtidigt nödvändigt att aktualisera sekretessbestämmelserna så att de samverkar med offentlighetslagens utvidgade tillämpningsområde och säkerställer bevarandet av konfidentiell information som är nödvändig enligt både samhällsintressen och intressen hos de berörda enheterna. Här har offentligheten snarare varit för stor än för liten och agerandet har till vissa delar varit något naivt eftersom ett missbruk av offentlig information lätt kunde leda till att viktig infrastruktur inom el, vatten eller värme blir utslagen. En senare granskning av sekretessgrunderna är inte tillräcklig, utan skulle äventyra mycket viktiga privata och allmänna intressen. Till exempel måste aktörer inom försörjningstrygghet och nationell säkerhet kunna säkerställa sekretessen för kritisk information omedelbart från det att en eventuell utvidgning av offentlighetslagens tillämpningsområde träder i kraft.

Vid översyn av sekretessgrunderna bör särskild uppmärksamhet ägnas åt att säkra verksamheten hos de enheter under kommunernas kontroll som har uppgifter relaterade till nationell säkerhet, beredskap, samhällets funktionsduglighet och skydd av kritisk infrastruktur. Inom Jakobstadsregionens kommuners kommunkoncern ingår sådana bolag (Nykärleby Kraftverk Ab, Oy Herrfors Ab, övriga) där det enligt rapporten finns särskilda behov att utvärdera om de föreslagna

lagens bestämmelser om sekretess skyddar den bedrivna verksamheten på ett ändamålsenligt och tillräckligt sätt, eller om verksamhetens karaktär är sådan att det av välgrundade skäl kan krävas avvikelser från allmän lagstiftning genom särskild lagstiftning.

Övriga förslag i betänkandet

Har andra förslag än förslagen om utvidgning av lagens tillämpningsområde några konsekvenser med tanke på säkerheten för er organisation och hurdana konsekvenser är det fråga om?

-

Lagförslag och specialmotivering

Era synpunkter på lagförslaget och motiveringarna till de bestämmelser som gäller lagförslaget i varje kapitel?

1 kap

-

2 kap

-

3 kap

-

4 kap

-

5 kap

-

6 kap

-

7 kap

-

8 kap

-

Övriga synpunkter

Andra eventuella synpunkter

Ett stort problem inom den kommunala sektorn är offentligheten vid lediganslående av tjänster. För att kunna trygga arbetskraft för den offentliga sektorn i framtiden borde offentlighetslagen ses över när det gäller offentligheten av ansökningar till offentliga tjänster och befattningar. Antalet sökande begränsas av att namnet på alla sökande offentliggörs, också vad gäller de som har meddelat att de önskar vara anonyma. I dagens läge händer det väldigt ofta att en potentiell sökande ringer och frågar om namnet måste bli offentligt om hen söker en tjänst eller befattning. När svaret är ja, kommunerna och städerna har en skyldighet att ge ut namnen konstaterar hen att då lämnar hen inte in någon ansökan. Det finns förstås också ett stort mörkertal som aldrig ringer och frågar eftersom de vet att de sökandes namn offentliggörs. Det här handlar oftast om människor som redan har ett jobb, ofta på privata sektorn, och som inte vill skylta med att de söker ett nytt jobb. På det här sättet förlorar den offentliga sektorn i förhållande till den privata sektorn när det gäller att konkurrera om kompetent arbetskraft. Det leder också till att den offentliga sektorn inte får bästa möjliga arbetskraft. Offentliggörandet av namnen på sökande borde begränsas till kommundirektörstjänster och den borde absolut inte utvidgas till bolagen.

Widman Gunilla
Nykarleby stad