

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. Pedersöre kommun ger följande utlåtande i ärendet. Utlåtandet är uppgjort i samråd med kommunerna i Jakobstadsregionen (Jakobstad, Larsmo, Kronoby och Nykarleby).

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.

Pedersöre kommun anser att de föreslagna klargörandena och aktualiseringarna av offentlighetslagen till vissa delar är stödjande, men med tydliga 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.

Pedersöre kommun anser däremot 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 klart 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. Det finns ingen viljeinriktning i regeringsprogrammet för en utvidgning av lagens tillämpningsområde, och rapporten har inte presenterat tillräckliga juridiska behov för att genomföra ändringen.

Pedersöre kommun i samråd med kommunerna i Jakobstadsregionen, identifierar inte heller sådana brister i offentlighetslagen som skulle motivera och göra det nödvändigt att öka administrationens arbetsbörda och byråkrati.

Ett stort problem inom den kommunala sektorn är offentligheten vid ledigansläende av tjänster. Antalet sökande begränsas av att namnet på alla sökande offentliggörs, också vad gäller de som har meddelat att de önskar vara anonyma. Offentliggörandet av namnen på sökande borde begränsas till kommundirektörstjänster och den borde absolut inte utvidgas till bolagen.

I regeringsprogrammet (sidan 112) föreslås en 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 heller göras innan ärendet gällande ändring av inhouse-bolagens verksamhet har klarlagts.

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 var för sig flertalet olika typer av 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 bolags verksamheter utgör inte myndighetsfunktioner utan servicen har bolagiserats för att öka funktionaliteten och samtidigt kunna uppvisa operationell och ekonomisk transparens. I dessa bolag finns i vissa fall även andra ägare än kommunerna. Dotterbolagen följer dock de enskilda kommunernas egna koncerndirektiv och god förvaltnings sed.

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. En studie från 2022 visar att cirka 60 av dessa bolag opererar inom social- och hälsovårdstjänster. 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.

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.

Pedersöre kommun 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 i stället för en kategorisk utvidgning av offentlighetslagens tillämpningsområde, utforska alternativa och ändamålsenliga sätt att förbättra öppenheten och transparensen i verksamheten hos de enheter och stiftelser som står under offentliga organens kontroll. 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.

Pedersöre kommun 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. 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 som till exempel Pedersöre Vatten, NKAB, Herrfors och 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

-

Svenfors Stefan
Pedersöre kommun - Kommunstyrelsen