



Svar till Antero Eerolas och Jussi Saramos samt 15 andra ledamöters motion om ökad transparens i Vanda stads bolag

10260/00.02.00.03/2016
ML/SB/NJ/NW

Ledamöterna Antero Eerola och Jussi Saramo och 15 andra ledamöter lämnade in följande motion i enlighet med fullmäktiges arbetsordning:

”Ökande av transparensen i Vanda stads bolag

I praktiken produceras i alla Finlands kommuner - även i Vanda - service som finansieras med skattemedel delvis i aktiebolag som antingen helt eller delvis ägs av kommunen. Bolagen som sköter offentliga serviceuppdrag följer emellertid aktiebolagslagen, enligt vilken deras verksamhet inte är offentlig.

Genom att överföra tjänster i aktiebolagsform är det faktiskt möjligt att i värsta fall kringgå den i Finlands grundlag och i offentlighetslagen (lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet) förekommande principen om att utgå från offentlighet i all myndighetsverksamhet. Detta förhållande betonas i framtiden ytterligare, ifall man i samma anda som i sote- och områdesreformerna alltmer avser att överföra framförallt social- och hälsovårdstjänster till aktiebolag.

I aktiebolagslagen finns emellertid inga förpliktelser till hemlighållande eller några egentliga hinder för en större transparens. Det är i sista hand en fråga om ägarens vilja.

Vanda stad skulle kunna vara en föregångare för hela landet i fråga om öppenhet i kommunalt ägda bolag. En metod för detta vore att man i de bolag som ägs av staden frivilligt börjar tillämpa lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Dessutom kunde man kartlägga andra möjliga åtgärder.

Ägare till stadens bolag är alla stadens invånare. Därför borde dessa inte ha något att dölja för sina ägare eller de representanter dessa har valt genom val. En så stor öppenhet som möjligt är också en central metod för att förhindra att korruption vinner landvinningar inom den offentliga maktens strukturer.

I riksdagen har den 7 oktober 2016 inlämnats en lagmotion där man föreslår att det första kapitlet i aktiebolagslagen ändras så, att ”i fråga om verksamhetens offentlighet i ett aktiebolag som producerar offentligt finansierade tjänster eller handhar offentliga serviceuppgifter ska efterföljas vad som fastställts i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999).”

Motionen har undertecknats av över hälften av riksdagsledamöterna från alla riksdagsgrupper.

Med hänvisning till ovanstående och paragraf 19 i stadsfullmäktiges arbetsordning lämnar vi undertecknade ledamöter följande motion:

- Vanda stad sätter igång med att bli föregångare inom öppenhet i de bolag som ägs av kommunen och utreder genom vilka åtgärder detta skulle gå att genomföra. En åtgärd är att staden i de bolag som staden äger frivilligt börjar tillämpa lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.”

Stadsfullmäktige 17.10.2016 § 13

Beslut:

Stadsfullmäktige beslutade att ta upp ärendet till behandling och sända det till stadsstyrelsen för beredning.

Koncernservicen konstaterar följande i sitt svar till motionen:



Tjänster finansierade med offentliga skattemedel produceras i bolag som ingår i kommunkoncerner och likaså i bolag som helt är i privat ägo samt inom andra former av samfund. På alla de aktiebolag som registrerats enligt finländsk lag tillämpas aktiebolagslagen, oberoende av deras ägarstruktur. I aktiebolagslagen bestäms bl.a. om bildandet av aktiebolag, dess organ, finansieringen, fördelningen av bolagets tillgångar samt om ändring av bolagets struktur och om upplösning av bolag. I aktiebolagslagen finns inga bestämmelser alls om att ett bolags handlingar eller verksamhet ska vara offentliga eller ej.

Enligt kap. 1 § 8 i aktiebolagslagen ska bolagets ledning omsorgsfullt främja bolagets intressen. En person som hör till bolagets ledning är personligen ersättningsskyldig för en skada som han eller hon i strid med den omsorgsplikt som föreskrivs uppsåtligt eller av oaktsamhet har orsakat bolaget. Ett bolag, vars syfte är att på en konkurrensutsatt marknad producera tjänster i en ställning som är likvärdig andra serviceproducenters, lider sannolikt skada, åtminstone indirekt, i och med att information som räknas till affärs- eller yrkeshemlighet offentliggörs. I varje fall kan det konstateras att det, i detta hänseende, finns en "förpliktelse till hemlighållande", införd i aktiebolagslagen på det vis som fullmäktigeledamöterna har uttryckt saken. Via ägarstyrningen ska man sörja för att kommunkoncernens totala fördel beaktas i verksamheten i stadens dotterbolag.

Med konkurrensneutralitet avses jämlika verksamhetsförutsättningar för offentlig och privat näringsverksamhet. Genom de ändringar i Kommunallagen som trädde i kraft 2013 och den i samma veva förnyade konkurrenslagen strävar man till att trygga jämbördiga förutsättningar för konkurrens mellan offentlig och privat näringsverksamhet. De neutrala konkurrensförhållanden som är målsättningen kan inte anses förverkligade om de legära grundförutsättningarna för verksamheten i aktiebolag som verkar inom samma sektor och på samma marknad avviker sinsemellan beroende på om de ingår i en stadskoncern. Ifall kravet på en tillämpning av offentlighetslagen över lag skulle utsträckas till de aktiebolag som fungerar som *producenter av tjänster som finansieras med skattemedel* – på ett konkurrensneutralt vis – och enligt den avgränsning som görs av ledamöterna, skulle situationen leda till ett obehärskat och slumpmässigt slutresultat (tillämpning av offentlighetsprincipen på aktörer, av vilka kommunen med skattmedel köper in snöplogningstjänster, städservice, transportservice mm.). Likaså vore det oklart om tillämpningen av offentlighetslagen skulle avslutas, då ett avtal mellan ett bolag och staden om produktionen av tjänster (finansierade med offentliga medel) går ut.

I kommunallagen intogs genom den ändring som trädde i kraft 2013 nya bestämmelser om den s.k. bolagiseringsförpliktelsen. Av lagstiftningen följer i praktiken, att om staden överhuvudtaget vill organisera en viss form av service, som inte inräknas bland de begränsningar som fastställs i § 126 (bl.a. lagstadgade uppgifter) eller är ett undantag som avses i § 127, måste uppdraget ges för att skötas av ett aktiebolag, ett andelslag, en förening eller en stiftelse. I praktiken utvärderas det lagenliga i förfarandet såtillvida strängt av Konkurrens- och konsumentverket, att ordnandet av servicen i en kvantitativ omfattning som är större än vad som stipuleras i lag eller erbjudande av den till en grupp som är mer omfattande än vad lagen förutsätter ses som att agera på marknaden i en konkurrenssituation. Enligt kommunal- och konkurrenslagarna måste verksamhet av detta slag bolagiseras. Koncernservicen konstaterar att lagstiftningen väldigt ofta omnämns ligga som grund för bolagiseringslösningar, i stället för att man skulle syfta till att kringgå Finlands grundlag. Vidare bör man konstatera att det överhuvudtaget inte är möjligt att lägga ut myndighetsverksamhet utanför den offentliga förvaltningen. Myndighetsverksamheten sköts i nästan samtliga fall inom stadskoncernen och utan undantag inom stadens egen organisation.

I motionen anges som ett sätt att öka transparensen, att i stadens egna bolag frivilligt börja tillämpa lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, *offentlighetslagen*). I själva offentlighetslagen ingår en avgränsning av tillämpningsområdet. Enligt offentlighetslagen bestäms i lagen bl.a. om rätten att ta del av myndigheternas offentliga handlingar samt myndigheternas skyldigheter för att lagens syfte skall nås. Rätten till information samt myndigheternas skyldigheter enligt offentlighetslagen syftar till öppenhet och en god informationshantering i myndigheternas verksamhet samt till att ge enskilda människor och sammanslutningar möjlighet att bland annat övervaka den offentliga maktutövningen. Med *myndigheter* avses i lagen separat omnämnda statliga förvaltningsmyndigheter, lagskipningsorgan, statens affärsverk, kommunala myndigheter etc. Med myndighetshandling avses i offentlighetslagen å sin sida en handling som innehas av en myndighet och som har upprättats av myndigheten eller av någon som är anställd hos en myndighet eller som har inkommit till en myndighet för behandling av ett visst ärende eller i övrigt inkommit i samband med ett ärende som hör till myndighetens verksamhetsområde eller uppgifter. Det är svårt att se hur



en konsekvent tillämpning skulle gå att verkställa i en omvärld som med avseende på lagens begreppsapparat saknar de viktigaste beståndsdelarna och avgränsningarna: myndighetsverksamhet, användningen av offentlig maktutövning, myndighetshandlingar, med vilka avses själva avgörandena och de handlingar som utgör underlag för dessa samt de handlingar som inlämnats till myndigheterna inför avgörandet.

Enligt offentlighetslagen ska en myndighetshandling vara sekretessbelagd om det bestämts att den ska vara belagd med sekretess. En sekretessbelagd handling eller en kopia eller en utskrift av denna får inte visas eller överlåtas åt någon utomstående eller via en teknisk förbindelse eller på annat vis möjliggöra för en utomstående att ta del av handlingen eller använda den. I § 24 i offentlighetslagen finns bestämmelser om sekretessbelagda handlingar. Under paragrafens moment 1 punkt 20 är handlingar belagda med sekretess som innehåller uppgifter om en privat affärs- eller yrkeshemlighet samt sådana handlingar som innehåller uppgifter om någon annan motsvarande omständighet som har samband med privat näringsverksamhet, om utlämnandet av uppgifter ur en sådan handling skulle medföra ekonomisk skada för näringsidkaren, och det inte är fråga om uppgifter som är betydelsefulla för skyddande av konsumenters hälsa eller en hälsosam miljö eller för bevakande av de rättigheter som innehas av dem som orsakas skada av verksamheten eller uppgifter om näringsidkarens skyldigheter och fullgörande av dessa. De omnämnda handlingarna är alltså direkt sekretessbelagda på basis av offentlighetslagen och avseende en öppnare behandling av ärenden som räknas som affärshemligheter är det inte av någon betydelse ifall man skulle tillämpa offentlighetslagen på bolaget eller ej.

En bestämmelse i bolagsordningen om att tillämpa offentlighetslagen skulle leda till juridiska problem eller åtminstone en fullständigt oklar situation i de fall då man i ett bolag fattat ett beslut enligt offentlighetslagen om att låta bli att ge ut en handling som begärts från bolaget i fråga t.ex. med hänvisning till affärshemlighet. Beslut om att lämna ut handling är ett *överklagbart förvaltningsbeslut* som på basis av § 33 i offentlighetslagen får överklagas genom besvär hos förvaltningsdomstolen på det sätt som anges i förvaltningsprocesslagen (586/1996). Varken bolagets verkställande direktör eller någon annan instans i bolaget kan fatta sådana förvaltningsbeslut som avses i offentlighetslagen.

I kommunallagen (i kraft 1.5.2015/1.6.2017) förutsätts, att man ger information om kommunens verksamhet till invånarna, dem som utnyttjar servicen, organisationer och andra sammanslutningar. Kommunen ska ge tillräcklig information om de tjänster som kommunen ordnar, ekonomin, ärenden som är anhängiga i kommunen, planer som gäller sådana, behandlingen av dessa ärenden samt om hur de avgjorts och deras effekter. Kommunen ska informera om hur man kan delta i beslutsberedningen och påverka. Kommunens verksamhet omfattar utöver kommunen och kommunkoncernen kommunens deltagande i kommunernas gemensamma verksamhet samt kommunens övriga verksamhet som anknyter till ägande, avtal och finansiering.

En förtroendevald har rätt att av kommunens myndigheter få information, som han eller hon anser vara nödvändig för sitt agerande och som enligt § 6 och 7 i lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) ännu inte är offentliga, ifall inte annat bestämts enligt de förordningar som gäller sekretessbeläggning. En förtroendevald har rätt att av kommunens koncernledning få sådan information om kommunens dottersamfund som är i koncernledningens besittning, ifall inte annat bestämts enligt de förordningar som gäller sekretessbeläggning.

Möjligheterna till utökad transparens ska enligt koncernservicens uppfattning sökas på annat håll än utgående från en tillämpning av offentlighetslagen. Stadens koncernstrategi/-anvisningar justeras från början av mandatperioden för det fullmäktige som väljs 2017 och samtidigt som kapitel 7 i kommunallagen träder i kraft. Informationen om koncernsamfundens verksamhet definieras som en del av stadens informationsstrategi. Utgångspunkten är att kommuninvånarna och de förtroendevalda så långt det är möjligt ska ha rätt till information om koncernsamfundens verksamhet. En förtroendevald har en ovan utredd utvidgad rätt att få tillgång till information. I koncernstrategin/-anvisningarna ska medtas bestämmelser om delgivning av information och om att trygga de förtroendevaldas tillgång till information. I koncernstrategin/-anvisningarna definieras förpliktelser för dottersamfunden, genom vilka man tryggar tillgången till information om samfundens verksamhet.

I den nuvarande koncernstrategin (trädde i kraft 1.1.2013) anknyter förpliktelserna, avsedda att trygga tillgången på information, bland annat till regelbunden rapportering till staden. I



stadsstyrelsens allmänna sektion behandlas bland annat samfundens skriftliga navigeringar varje år i anslutning till enkäten som rör dottersamfundens riskhantering och interna övervakning. Muntliga navigeringstillfällen som hålls separat genomförs inom koncernservicen och i samband med dessa behandlas respektive samfunds omvärld samt utfallet av verksamheten och ekonomin och framtida planer utgående från de blanketter som sammanställts inför navigeringarna. Hela materialet och promemorian som sammanställts vid navigeringstillfället tillställs allmänna sektionens ledamöter för information.

Dottersamfundens verksamhets-, ekonomi-, finansierings- och investeringsplaner samt direktionernas föredragningslistor och protokoll inklusive bilagor ska för uppföljningen tillställas angivna ansvarspersoner.

Stadsstyrelsen 28.11.2016 § 10

Förslag av biträdande stadsdirektören för koncernservicen:

Stadsstyrelsen beslutar att

- a) ge Antero Eerola och Jussi Saramo samt de 15 andra ledamöter som undertecknat motionen stadsstyrelsens svar i enlighet med förslaget, och
- b) föreslå för stadsfullmäktige att stadsstyrelsens svar antecknas för kännedom.

Beslut:

Förslaget godkändes.

Stadsfullmäktige 12.12.2016 § 11

Stadsstyrelsens förslag:

Stadsfullmäktige beslutar att anteckna stadsstyrelsens svar för kännedom.

Beslut:

Förslaget godkändes.

Anvisningar för sökande av ändring: 4.1 Besvärsförbud

Närmare information:

Koncernjurist Susanne Boström, tfn 050 312 2113, fornamn.efternamn[at]vantaa.fi