

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 2/2009 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om en infrastruktur för geografisk information

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 17 mars 2009 en proposition med förslag till lag om en infrastruktur för geografisk information (RP 18/2009 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- konsultativ tjänsteman Antti Vertanen, jord- och skogsbruksministeriet
- konsultativ tjänsteman Kirsti Vallinheimo, finansministeriet
- trafikråd Seppo Öörni, kommunikationsministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio

- utvecklingsdirektör Jarmo Kohonen, Geologiska forskningscentralen
- direktör Antti Kosonen, Lantmäteriverket
- enhetschef Yrjö Sucksdorff, Finlands miljöcentral
- jurist Tommi Siivonen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- ombudsman Tuija Nummela, Jordägarnas Förbund
- markanvändningsingenjör Matti Holopainen, Finlands Kommunförbund.

Dessutom har skriftligt utlåtande lämnats av

- justitieministeriet
- miljöministeriet
- Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio
- professor Risto Kalliola.

PROPOSITIONEN

I propositionen föreslår regeringen en lag om en infrastruktur för geografisk information. Genom lagen genomförs Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/2/EG om upprättande av en infrastruktur för rumslig information i Europeiska gemenskapen (INSPIRE), det s.k. INSPIRE-direktivet.

Målet med INSPIRE-direktivet är att systematisera och harmonisera hanteringen av vissa datalager inom den offentliga förvaltningen och deras tillgänglighet. Genomförandet av åtgärder som är förenliga med direktivet effektiviserar utnyttjandet av befintliga datalager, ökar informa-

tionssamarbetet mellan myndigheterna och skapar förutsättningar för allt mångsidigare medborgartjänster. Direktivet och de åtgärder som är förenliga med det effektiviserar särskilt skötseln av miljöfrågor, men samma datamängder och tjänster används i stor utsträckning inom flera olika sektorer inom förvaltningen och näringslivet.

Den föreslagna lagen syftar till att förbättra tillgången till geografisk information som innehas av myndigheter genom att det skapas en sammanhållen infrastruktur för geografisk information och de tjänster som hör samman med den

görs tillgängliga på bred front. Infrastrukturen för geografisk information kommer för Finlands del att ligga till grund för Europeiska gemenskapens infrastruktur för geografisk information. Lagen innehåller bestämmelser om bl.a. myndigheternas skyldighet att göra sådana geogra-

fiska datamängder som omfattas av lagen tillgängliga i ett datanät, om en söktjänst för datamängderna och om informationsutbyte mellan myndigheter.

Den föreslagna lagen avses träda i kraft den 15 maj 2009.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Syftet med propositionen är att genomföra direktiv 2007/2/EG om upprättande av en infrastruktur för rumslig information, det så kallade INSPIRE-direktivet, som trädde i kraft den 15 maj 2007.

Med geografisk information avses enligt motiven lagrad information om objekt eller olika företeelser i den fysiska eller byggda miljön som innehåller en lägesreferens till en viss geografisk plats eller rutt eller ett visst geografiskt område. Med geografisk datamängd avses en identifierbar informationsteknisk samling av geografisk information. Datamängderna beskriver vanligen något enskilt tema (t.ex. ett trafiknät, fastighetsindelningen, byggnader) eller en sammanställning över temana inom något område (t.ex. den riksomfattande terrängdatabasen, en baskarta över ett planområde). Många nuvarande data-lager och grundregister är samtidigt också geografiska datamängder.

Enligt propositionen är målet med direktivet Inspire att upprätta en infrastruktur för rumslig information som är avsedd att stödja gemenskapens miljöpolitik och verksamheter. Denna europeiska infrastruktur ska basera sig på nationella infrastrukturer för geografisk information som medlemsstaterna ska inrätta stegvis och själva driva. Med den europeiska infrastrukturen och de nationella infrastrukturererna vill man förbättra myndigheternas gemensamma informationsanvändning, datadelning, och därmed förbättra möjligheterna att utnyttja rumslig information. Samtidigt garanteras medborgarna åtkomst till geografisk information via elektroniska medier, till exempel Internet.

Enligt definitionen i artikel 3 i direktivet avses med infrastruktur för rumslig information följande: 1) metadata, rumsliga datamängder och rumsliga datatjänster, som är fastställda, i drift eller görs tillgängliga i enlighet med direktivet, 2) nättjänster och nätteknik som stöder datadelning, 3) avtal om delning, tillgång och utnyttjande av data och 4) mekanismer, processer och förfaranden för samordning och övervakning. I direktivet är alltså infrastrukturbegreppet mycket omfattande. Däremot har direktivet inga bestämmelser om framställning eller insamling av gränslig information. Skyldigheten att framställa eller samla in data kan därför emana ur vilken som helst lagstiftning eller gemenskapslagstiftning, men också ur uppdrag som där åläggs de nationella myndigheterna.

Utskottet påpekar att begreppen rumslig information, datamängd och datatjänster nästan inte alls avgränsar tillämpningsområdet för direktivet. I stället anges tillämpningsområdet genom villkoren i artikel 4 och temabeskrivningarna i bilagorna. Skyldigheterna i direktivet gäller företrädesvis bara rumslig information som innehas av myndigheter. I tillämpningsområdet ingår de datamängder som innehåller myndigheternas rumsliga information i elektroniskt format och som finns uppräknade i temaförteckningarna i bilagorna till direktivet plus anknytande datatjänster. Dessa teman kommer att preciseras i arbetsgrupper och utskott inom kommissionen

I detta sammanhang noterar utskottet också att artikel 4 tillåter att bestämmelserna också tillämpas på datamängder som innehas av andra än myndigheter, om de uppfyller kraven i genomförandebestämmelserna.

Vid utfrågningen av de sakkunniga sattes fokus på bland annat det omfattande tillämpningsområdet och skyddet för personuppgifter. Enligt vad utskottet har erfarit sågs redan utkastet till proposition över på grundval av de yttranden som då kom in. Särskilt avseende fästes vid minimikraven i direktivet och skyddet i personuppgifter. I det preciserade förslaget åläggs ansvaret för datatjänster och datasekretess mer direkt de myndigheter som administrerar geografiska datamängder. Dessutom ströks åtgärder som går utöver minimikraven i direktivet, till exempel en nationell geoportal och basal geografisk information. Också ett genomförande av den föreslagna infrastrukturen för geografisk information enligt minimireglerna har väckt kritik eftersom man har ansett att nyttan inte kan nås fullt ut, påpekar utskottet. Därför bör kompletterande åtgärder ingå i de pågående planerna för att se över den offentliga förvaltningen, dataadministrationen och infrastrukturen för geografisk information.

I 2 § 1 och 2 mom. anges de myndighetsorganisationer som enligt direktivet ska ingå i lagens tillämpningsområde. Utskottet har erfarit att tanken inte är att definitionen på myndighet ska vara mer exakt än tillämpningsområdet, alltså till exempel inte anges utifrån myndighetsuppgiften. De flesta definitioner hänför sig till 2 § 6 punkten där det med "myndighet som förvaltar geografisk information" avses "varje myndighet som för att sköta de uppgifter som hör till den förvaltar eller uppdaterar en ursprunglig geografisk datamängd som omfattas av denna lag". Lagen anammar alltså direktivets omfattande skrivning om myndigheternas uppgifter. Direktivet uttrycker det på följande sätt: "har framställts eller tagits emot av en offentlig myndighet, eller underhålls och uppdateras av den myndigheten, och faller inom ramen för dess offentliga arbetsuppgifter". Direktivet är ett så kallat minimidirektiv och det har ansetts att medlemsstaterna inte har några större möjligheter att nationellt inskränka tillämpningsområdet enligt direktivet.

På grundval av artikel 7 kommer kommissionen att utfärda en förordning som närmare anger

vilka datamängder som får tillämpas i datatjänster och vid interoperabilitet. Därmed läggs också datamängdernas förhållande till personuppgiftslagen fast. I lagförslaget ålägger 6 § 2 mom. myndigheterna att behandla personuppgifter på behörigt sätt, rent av också oberoende av hur kommissionen i sin förordning kommer att definiera interoperabel datamängd. Om förordningsutkasten innehåller (indirekta) personuppgiftsfrågor som strider mot direktivet om personuppgifter måste de lyftas fram i det förberedande arbetet. Också Finland måste medverka till att sådana konflikter inte uppstår, framhåller utskottet. I motiven till 6 § 2 mom. säger regeringen att myndigheter som förvaltar geografisk information måste iaktta bestämmelserna om personuppgifter i personuppgiftslagen (523/1999) och offentlighetslagen (621/1999) och eventuell annan lagstiftning som reglerar datamängderna när interoperabla datamängder utarbetas och hanteras. Detta gäller när uppgifter som är att betrakta som personuppgifter ingår i en geografisk datamängd som lagen omfattar. Med andra ord gäller samma lagstiftning för datamängder i en infrastruktur för geografisk information som för behandling av andra personuppgifter på myndigheter.

I 11 § ingår bestämmelser om informationsutbyte mellan myndigheter. Utifrån inkommen information anser utskottet att skyldigheten att lämna ut uppgifter enligt 1 mom. bör bedömas i relation till nuvarande praxis som huvudsakligen grundar sig på offentlighetslagen. Lagförslaget begränsar inte tillämpningen av offentlighetslagen och påverkar därmed inte heller de rådande reglerna för informationsutbyte mellan myndigheterna. Enligt uppgifter till utskottet ingår momentet i lagförslaget huvudsakligen för att förtydliga genomförandet av artikel 17 i direktivet.

De sakkunniga diskuterade också 3 § 1 mom. 3 punkten där bland annat naturtyper och biotoper nämns. I yttranden till utskottet påpekas det att lagrummet motsvarar bilaga III i direktivet där också temat "naturtyper och biotoper" ingår och att det måste avgöras vilka datamängder som ska ingå i tillämpningsområdet senast när kom-

missionens förordningar om bilaga III blir klara (troligen 2012). Skogscentralerna har en arbetsgrupp skogsdata som nyligen har startat sitt arbete och ska behandla skogscentralernas geografiska information (skogstillgångar, uppgifter om särskilt viktiga livsmiljöer enligt skogslagen och myndighetsinformation). Arbetsgruppen ska utreda hur uppgifterna får behandlas i relation till personuppgiftslagen, offentlighetslagen och grundlagen. När arbetsgruppen är klar med sitt arbete kommer en proposition med förslag till lag om behandling av skogsdata. Den ska förtydliga datamängdernas förhållande också till lagförslaget om en infrastruktur för geografisk information.

I överensstämmelse med 6 § ska alltså datamängderna i infrastrukturer för geografisk information regleras genom samma bestämmelser som behandling och offentliggörande av annan information på myndigheter. Utskottet har uppmärksamgjorts på att detta också gäller hantering och offentliggörande av uppgifter som innehåller av andra än myndigheter. Detta understryks i 10 § genom att "interoperabel geografisk datamängd" från 6 § upprepas där. Också 10 § 1 mom. gäller bara beskrivningar av datamängder (metadata) som läggs in i söktjänster. Aktörerna bygger själva upp sina söktjänster och svarar för dem, bland annat för att de är tillförlitliga och förenliga med lagstiftningen om datasekretess. Lantmäteriverket svarar för söktjänsten och ska enligt 18 § bland annat övervaka kvaliteten och interoperabiliteten.

Direktivet har regler om avgiftsbelagda webbtjänster för medborgarna och avgifter för informationsutbyte mellan myndigheterna. I inledningen till direktivet sägs det att det normalt krävs att åtminstone en del av tjänsterna är kostnadsfria för allmänheten för att infrastrukturen ska kunna genomföras med framgång. Därför föreskriver artikel 14 att sök- och visningstjänster som regel ska vara tillgängliga kostnadsfritt för allmänheten. Avgifter får dock tas ut för visningstjänster om de avser att säkra underhåll av rumsliga datamängder och motsvarande datatjänster, särskilt när det rör sig om mycket stora volymer av data som uppdateras regelbundet.

Det gäller till exempel uppgifter om väder och fastigheter.

Enligt 12 § 1 mom. är söktjänster avgiftsfria. I motiven hänvisar regeringen till huvudregeln i direktivet, det vill säga att allmänna söktjänster ska vara kostnadsfria för allmänheten. I 2 mom. föreskrivs det i överensstämmelse med artikel 17.3 att rumsliga datamängder och datatjänster som medlemsstaterna tillhandahåller gemenskapens institutioner och organ för att fullgöra rapporteringsskyldigheter enligt gemenskapens miljölagstiftning inte får avgiftsbeläggas. I övrigt ska allmänna bestämmelser om myndigheters avgifter och i 3 mom. ingår en hänvisningsbestämmelse. Enligt uppgift arbetar finansministeriet aktivt med att utveckla e-tjänsterna inom offentlig förvaltning och offentlig service och med att ta fram en kunskapspolicy för basala datalager. I lagförslaget behandlas frågor som åtkomst, prissättning och rätt att vidareanvända uppgifter bara utifrån minimikraven i direktivet eftersom frågorna ingår i en bredare policy inom offentlig förvaltning. Samtidigt har det inte ansetts lämpligt att lägga fast större principer för allmänna datalager eftersom lagförslaget begränsar sig till datamängderna enligt direktivet. Följaktligen hänvisar 12 och 13 § till lagen om grunderna för avgifter till staten (150/1992) och kommunallagen (365/1995) beträffande alla användargrupper. Lagförslaget tar inte heller upp upphovsrättsliga frågor eftersom det i inledningen till direktivet explicit sägs att direktivet inte bör påverka förekomsten av eller äganderätten till offentliga myndigheters immateriella rättigheter.

Vidare har det framhållits att propositionen bygger på en decentraliserad genomförandemodell och att de direkta ekonomiska effekterna därför beror på hur organisationerna de närmaste åren lyckas kombinera de lagstadgade åtgärderna och tjänsterna med andra databehandlingsprocesser och hur effektivt de organiserar sitt samarbete. Övergångsperioderna är relativt långa och de ansvariga myndigheterna har därför goda möjligheter att kombinera de nya utvecklingsåtagandena med annan datateknisk utveckling. Men kostnaderna kommer att öka be-

tydligt om man vill genomföra åtgärderna snabbare, påpekas det i utredningar till utskottet.

Enligt 15 § 1 mom. har de myndigheter som förvaltar geografisk information rätt att ställa villkor för visning, överföring och utnyttjande av datamängderna. Enligt motiven ska myndigheterna med hänvisning till upphovsrätten fortfarande kunna sätta upp nödvändiga villkor. Åtkomst, prissättning och vidare användning av geografisk information ingår som sagt i en större nationell kunskapspolicy. Därför behandlas frågorna i lagförslaget bara utifrån minimikraven i direktivet. Paragrafen hänvisar följaktligen till de gällande kraven, som också anges i direktivet. I själva verket är det onödigt att referera till villkoren, men utan hänvisningen går det inte att som i 1 § mom. föreskriva att villkoren ska finnas tillgängliga på nätet för att garantera bättre åtkomst. Tanken är att användarna ska ha öppen tillgång till behörighetsvillkoren och i fö-

rekommade fall kan ingripa vid överträdelser av den gällande lagen. Vidare är det angeläget att garantera att forskare på universitet och forskare vid statliga institut har samma användarbehörighet för likartade ändamål, till exempel när de konkurrerar om samma projekt. I fortsättningen är det också viktigt att försöka satsa på datatekniska innovationer som bygger på geodata.

Sammantaget sett finner utskottet propositionen nödvändig och lämplig och tillstyrker därför lagförslaget med anmärkningarna ovan.

Förslag till beslut

Med stöd av det ovan anförda föreslår jord- och skogsbruksutskottet

att lagförslaget godkänns utan ändringar.

Helsingfors den 5 maj 2009

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
medl. Susanna Haapoja /cent
Hannu Hoskonen /cent
Anne Kalmari /cent
Johanna Karimäki /gröna
Lauri Kähkönen /sd

Mats Nylund /sv
Pentti Oinonen /saf
Klaus Pentti /cent
Erkki Pulliainen /gröna
Arto Satonen /saml
Pekka Vilkuna /cent.

Sekreterare var

utskottsråd Carl Selenius.