

MAA- JA METSÄTALOUSVALIOKUNNAN MIETINTÖ 30/2010 vp

Hallituksen esitys laiksi Suomen metsäkeskuk- sen metsätietojärjestelmästä

JOHDANTO

Vireilletulo

Eduskunta on 23 päivänä marraskuuta 2010 lähettänyt maa- ja metsätalousvaliokuntaan valmistelevasti käsiteltäväksi hallituksen esityksen laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä (HE 261/2010 vp).

Lausunto

Eduskunnan päätöksen mukaisesti perustuslaki-valiokunta on antanut asiasta lausunnon (PeVL 54/2010 vp), joka on otettu tämän mietinnön liitteeksi.

Asiantuntijat

Valiokunnassa ovat olleet kuultavina

- metsäneuvos Marja Hilska-Aaltonen, vanhempi hallitussihteeri Maija Kaukonen ja vanhempi hallitussihteeri Kirsi Taipale, maa- ja metsätalousministeriö
- tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio
- tietojärjestelmäpäälikkö Jarmo Leskinen, Metsähallitus
- johtaja Ritva Toivonen, Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio
- lakimies Tommi Siivonen, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry
- puheenjohtaja Johannes Leppänen, Metsäkeskus, Keski-Suomi

- johtaja Anna Rakemaa, Metsäkeskus, Kaakkois-Suomi
- viranomaispäälikkö Janne Uitamo, Metsäkeskus, Lounais-Suomi
- johtaja Niilo Piisilä, Metsäkeskus, Pohjois-Pohjanmaa
- tutkimuspäälikkö Ari Ahonen, Kilpailuvirasto
- metsäasiantuntija Jouni Väkevä, Metsäteollisuus ry
- toiminnanjohtaja Tapio Hankala, Metsänhoitajaliitto ry
- työmarkkina-asiamies Päivi Majasalmi, Julkis- ja yksityisalojen toimihenkilöliitto Jyty ry
- järjestöpäälikkö Ilpo Puputti, METO - Metsäalan asiantuntijat ry
- toiminnanjohtaja Pauli Sibokov, Riitalan yhteismetsä.

Lisäksi kirjallisen lausunnon ovat antaneet

- oikeusministeriö
- ympäristöministeriö
- Maanmittauslaitos
- Metsäntutkimuslaitos
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC
- L Biowatti Oy
- Stora Enso Oyj
- Koneyrittäjien liitto ry
- Suomen luonnonsuojeluliitto ry.

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi laki Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä. Ehdotettu laki on uusi, ja sen tavoitteena on parantaa metsävaratietojen hyödynnettävyyttä.

Ehdotettua lakia sovellettaisiin Suomen metsäkeskukselle kuuluvien julkisten hallintotehtävien suorittamiseksi tarpeellisten henkilötietoja sisältävien metsätietojen käsittelyyn. Tietojen ja asiakirjojen julkisuuteen sovellettaisiin viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia. Henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin henkilötietolakia, ellei ehdotetussa laissa toisin säädettäisi.

Laissa säädettäisiin tietojärjestelmän käyttöä tarkoituksesta, tietosisällöistä, tietojen käytöstä ja luovuttamisesta sivullisille sekä tietojen säi-

lyttämisestä ja poistamisesta. Lakiin sisällytettäisiin säännökset metsätietojen virheettömyydestä ja siihen liittyvästä rekisterinpitäjän informointivelvollisuudesta. Lakiin otettaisiin vain ne säännökset, jotka ovat tarpeen henkilötietolain lisäksi tai sijasta.

Metsätietojärjestelmään liittyvä rekisterinpito säädettäisiin Suomen metsäkeskuksen julkiseksi hallintotehtäväksi. Rekisterinpitäjäksi ehdotetaan uuden metsäkeskusorganisaation keskusyksikön johtajaa ja aluejohtajia, koska nämä voisivat käyttää tehtäviensä hoidossa julkista valtaa.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012.

VALIOKUNNAN KANNANOTOT

Yleisperustelut

Yleistä

Valiokunta toteaa, että tällä hetkellä maakunnallisella tasolla toimivat 13 metsäkeskusta ja koko valtakunnassa toimiva Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio muodostavat metsätalouden edistämisen ja valvontaorganisaation. Organisaatioiden toiminta perustuu metsäkeskuksista ja metsätalouden kehittämiskeskuksesta annettuun lakiin (1474/1995), jäljempänä metsäkeskuslaki, ja se rahoitetaan merkittävältä osin valtion talousarvioon vuosittain otettavalla määrärahalla. Organisaation kehittämiseksi eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys laiksi Suomen metsäkeskuksesta (HE 260/2010 vp).

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että metsäkeskusten julkiset hallintotehtävät kattavat metsälakien toimeenpanon ja metsätalouden edistämisen. Metsäkeskukset toimeenpanevat ja valvovat metsälakien noudattamista sekä edistävät metsien kestävää käyttöä ja hoitoa sekä metsäluonnon monimuotoisuutta. Ne koordinoivat ja edistävät metsätalouden yhteistoimintaa sekä

toteuttavat metsänomistajien koulutusta, tiedotusta ja neuvontaa. Metsäkeskus tiedottaa metsänomistajille muun muassa siitä, mikä heidän metsiensä tila on (Hoito- ja hakkuutiedote) ja miten metsiä tulee käsitellä kestävästi. Metsävaratieto on tarpeen sekä viranomaistehtävien että edistämistehtävien hoitamisessa. Myös metsänomistajien neuvonta tilan hoitotarpeista (edistämistehtävä) pohjautuu metsävaratietoon.

Edellä esitettyyn viitaten valiokunta toteaa, että eräs metsäkeskuksen tärkeä tehtävä on kattavan ja mahdollisimman ajantasaisen metsävaratiedon keruu ja ylläpito yksityismetsistä. Metsävaratieto mahdollistaa valvonta- ja tarkastustoiminnan tarkoituksenmukaisen suuntaamisen, vähentää olennaisesti maastotarkastusten tarvetta sekä mahdollistaa riittävän neuvonnan antamisen viranomaistehtävien yhteydessä.

Metsäalan palveluja tarjoavat toimijat tarvitsevat metsävaratietoa toimenpiteiden suunnittelun ja toteutuksen ohella myös metsäpalvelujen suoramarkkinoinnissa. Metsävaratietojen käytön tehostamiseen on kiinnitetty huomiota kansallisessa metsäohjelmassa (Kansallinen metsäohjelma 2015). Lisäksi Metsäteollisuuden ja

metsäsektorin toimintaedellytystyöryhmän loppuraportissa (valtioneuvoston kanslian julkaisusarja 19/2008) esitettiin, että metsäkeskusten metsävaratietojärjestelmien ja metsäsuunnittelu-
menetelmien käynnissä olevaa uudistamista on nopeatettava.

Valiokunta pitää tärkeänä, että kustannustehokkaammat sähköiset tietojärjestelmät otetaan mahdollisimman nopeasti käyttöön Suomen metsäkeskuksessa. Valiokunta korostaa, että henkilötiedoiksi katsottavat metsävaratiedot voidaan luovuttaa palveluja tarjoaville metsäalan toimijoille suoramarkkinointia varten ainoastaan maanomistajan suostumuksella. Maanomistajan yhteystiedot voitaisiin kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia varten, jollei maanomistaja ole tällaista luovutusta kieltänyt. Valiokunta pitää perusteltuna, että tällöin varmistetaan se, että maanomistajalla on tosiasiallinen mahdollisuus estää tietojen luovutus suoramarkkinointia varten. Tähän liittyy lakiehdotuksen säännös, joka koskee velvollisuutta informoida rekisteröityjä ennen tietojärjestelmän käyttöön-
ottoa.

Valiokunta toteaa, että nykyisin metsävaratiedot ovat olleet metsäkeskusten käytössä ja melko laajasti myös metsänhoitoyhdistysten käytössä. Metsävaratietoja voidaan käyttää apuna metsäpalvelujen suoramarkkinoinnissa. Kilpailu-
keudellisesta näkökulmasta on tärkeää varmistaa, että metsäpalveluja tarjoavilla toimijoilla on yhtäläiset mahdollisuudet julkisin varoin kerättyjen tietojen hyödyntämiseen. On tärkeää taata tasapuoliset toimintaedellytykset markkinoiden jokaiselle toimijalle.

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että metsäkeskusten metsätietoja koskevan säädöshankkeen tarpeen on tuonut esiin myös muilla hallinnonaloilla tapahtunut henkilötietojen käsittelyn sääntelyä koskeva kehitys. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalalta esimerkkinä voidaan mainita maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä annettu laki (284/2008). Mainittu laki koskee maatalous-, elintarvike- ja maaseutuelinkeinohallintoa ja niihin liittyviä viranomaistehtäviä. Metsäkeskukset hoitavat viranomaistehtävien lisäksi myös muita julkisia hal-

lintotehtäviä sekä harjoittavat liiketoimintaa. Laadukkaan metsävaratiedon varmistamiseksi on tarpeen, että eri tehtävissä saatua henkilötietoa voidaan yhdistää. Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön valossa tällainen henkilötietojen käsittely edellyttää laintasoista sääntelyä.

Valiokunta toteaa, että henkilötietolaki (523/1999) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettu laki (621/1999; julkisuuslaki) ovat yleislakeja, joita metsäkeskukset soveltavat toiminnassaan. Metsäkeskusten tietojärjestelmien kehittämiseen liittyen maa- ja metsätalousministeriö on tehnyt selvitystä siitä, tarvitaanko metsäkeskusten tietojärjestelmien osalta henkilötietolakeja täydentäviä erityissäännöksiä. Ministeriössä päädyttiin siihen, että metsäkeskusten tietojärjestelmät muodostavat henkilörekisterin. Esimerkiksi tiettyä luonnollista henkilöä koskevat metsävaratiedot voidaan löytää tietojärjestelmästä helposti siitä huolimatta, että metsävaratiedot ja toisaalta maanomistajien yhteystiedot on talletettu tietojärjestelmän eri osiin.

Esityksen perusteluista käykin ilmi, että kun tarkasteltiin lähemmin metsäkeskusten tietojärjestelmien tietojen keruuta ja tietojen yhdistämistarpeita, päädyttiin siihen, ettei henkilötietolaki yleislakina riitä kattamaan kaikkia henkilötietojen käsittelytarpeita ja että henkilötietojen käsittelystä tarvitaan erityissäännöksiä. Henkilötietolaki sallii tietojen käsittelyn muun muassa silloin, kun kyse on laissa säädetystä tehtävästä. Erityissääntelyn tarve johtuu nimenomaan siitä, että suunniteltu maanomistajien henkilötietojen käsittely ei kaikilta osin perustu sellaisiin tehtäviin, joista olisi metsäkeskusten osalta säännelty riittävän yksityiskohtaisesti erityislainsäädännössä.

Valiokunta toteaa, että esityksellä on kaksi perusoikeuksien toteuttamiseen liittyvää keskeistä tavoitetta. Esityksellä pyritään varmistamaan se, että metsäkeskuksen metsätietojärjestelmään liittyviin tietoihin ja niiden luovuttamiseen sovelletaan julkisuuslakia. Koska tietojärjestelmän tiedot ovat henkilötietoja, pyritään esityksellä samanaikaisesti myös edistämään tietosuojaan toteutumista. Tältä osin voidaan todeta, että julkisuuslaki sisältää viranomaisen

henkilörekistereitä koskevan säännöksen, jossa viitataan henkilötietojen suojaa koskeviin säännöksiin. Henkilötietolain ja ehdotetun lain henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset siis rajoittaisivat julkisten tietojen luovutusta kyseisestä tietojärjestelmästä.

Valiokunta pitää esityksen tärkeänä tavoitteena sitä, että tarkoituksena on välttää henkilötietolain ja julkisuuslain kanssa päällekkäistä sääntelyä. Lakiehdotukseen on sisällytetty säännöksiä vain sellaisista metsätietojen käyttötarkoituksista, joiden osalta henkilötietolain sääntelyä ei voida pitää riittävänä. Toisaalta lakiehdotukseen on ollut tarpeen sisällyttää eräitä säännöksiä julkisuuslain soveltamisesta. Tämä johtuu siitä, että metsätietojärjestelmään liittyvä rekisterinpito on julkinen hallintotehtävä, jonka hoitaminen tulee järjestää siten, etteivät perusoikeudet, oikeusturva tai muut hyvän hallinnon vaatimukset vaarannu.

Valiokunta toteaa, että esitykseen sisältyvä lakiehdotus metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä sääntelee metsäkeskukselle julkisena hallintotehtävänä kuuluvaa tietojärjestelmään liittyvää rekisterinpitoa. Lakiehdotus koskisi nimenomaan henkilötietojen käsittelyä. Esityksen mukaan metsätietojärjestelmään saisi kuitenkin tallettaa myös sellaisia tietoja, jotka eivät ole henkilötietoja. Näihinkin tietoihin sovellettaisiin julkisuuslakia. Tarkoituksena on, että metsätietojärjestelmän henkilötietojen käsittelyyn sovellettaisiin rinnakkain ehdotettua lakia, henkilötietolakia ja julkisuuslakia.

Valiokunta pitää tärkeänä, että annettavassa laissa henkilötietojen suojaamisen tarve ja kilpailuneutraliteetin toteutuminen sekä yksityisen palvelutarjonnan lisääminen voidaan sovittaa yhteen. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että perusoikeudet ovat keskenään samanarvoisia. Esityksessä on sovitettu yhteen julkisuutta ja henkilötietojen suojaa koskevat perusoikeudet. Elinkeinovapautta koskeva perusoikeus on otettu huomioon säännöksiin, joilla varmistetaan se, että metsäalan toimijat saavat yhtäläisin ehdoin tiedot käyttöönsä palvelujen markkinointia varten.

Erityiskysymyksiä

Valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että lakiehdotus metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä sääntelisi myös tietojen luovutusta sivullisille. Lakiehdotukseen ei kuitenkaan sisälly sivullisen määritelmää, koska ehdotettuun metsätietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolakia, joka jo sisältää mainitun määritelmän. Valiokunta pitää kuitenkin tärkeänä, että lakiehdotus sisältää viittauksen julkisuuslain 16 §:n 3 momenttiin, joka koskee tietojen luovuttamista viranomaisen henkilörekisteristä ja jossa edellytetään, että luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää pyytämiään henkilötietoja. Henkilötietojen suojaa koskevat säännökset tarkoittavat käytännössä ehdotetun lain, henkilötietolain tai muun lain säännöksiä.

Ehdotettujen säännösten mukaan maanomistajan yhteystiedot voidaan luovuttaa metsätalouteen liittyvää suoramarkkinointia varten, jos maanomistaja ei ole sitä kieltänyt. Valiokunta pitää tärkeänä, että kieltämisen mahdollisuudesta tiedotetaan mahdollisimman tehokkaasti ja siten, että rekisteröidyllä on tosiasiallinen mahdollisuus vaikuttaa tietojensa käsittelyyn. Samalla valiokunta kiinnittää huomiota siihen, että jos luovutuksen kohteena ovat maanomistajan yhteystiedot sekä metsävaratiedot ja niiden sijaintitiedot, tiedot voidaan metsätalouteen liittyvää suoramarkkinointia varten luovuttaa vain maanomistajan suostumuksella.

Esityksen perusteluista käy ilmi, että maanomistajan yhteystietojen valintaperusteena voitaisiin käyttää muun ohella tilan sijaintia. Luovutettaessa tietoja esimerkiksi suoramarkkinointiin valintaperusteena voisi olla tieto siitä, keillä maanomistajilla on tietyn kylän alueella nuoren metsän hoitokohteita. Valiokunta korostaa tältä osin tarpeellisuusvaatimuksen huolellista arviointia tietojenluovutuspäätöksiä tehtäessä. Lakiehdotuksen 9 §:n 3 momentissa ehdotetaan säädettäväksi, että tietojen luovuttaminen on sallittua vain siltä osin kuin tiedot ovat tarpeellisia ilmoitettuun markkinointitarkoitukseen. Tämä tarpeellisuusarviointi koskee myös valintaperusteita. Tietojen pyytäjän tulee sen vuoksi perus-

tella, miksi tiedot on tarpeen saada kylätasolla. Rekisterinpitäjä viime kädessä arvioi, onko valintaperuste perusteltu suhteessa ilmoitettuun suoramarkkinointiin ja luovutetaanko tiedot kylätason sijaan esimerkiksi kuntatason tietoina. Esityksessä lakiin ehdotetaan otettavaksi säännös, jonka mukaan tietojen luovutus edellyttää maanomistajan suostumusta myös silloin, jos tiedot luovutetaan ilman yhteystietoja, jos sijaintitietojen perusteella on selvitettävissä kenen maanomistajan kiinteistöön tiedot liittyvät.

Valiokunta toteaa, että ehdotetussa laissa yksityiset maanomistajat ovat pääsääntöisesti eri asemassa kuin yhteisöt. Yksityiset maanomistajat, jotka ovat luonnollisia henkilöitä, ovat kuitenkin tietojen suojaamisen kannalta paremmassa asemassa kuin ne maanomistajat, jotka ovat yhtiöitä tai yhteisöjä. Tämä johtuu siitä, että perusoikeuksien valossa tietojen julkisuutta voidaan rajoittaa silloin, kun kyseessä on henkilötietojen suojaaminen. Siltä osin kuin on kyse yhtiöistä ja yhteisöistä, ei ole kyse siis henkilötiedoista. Toisaalta on otettava huomioon, että metsävaratietoja kerätään ensisijassa yksityisten maanomistajien metsistä. Tämä johtuu metsäkeskukselle säädetyistä julkisista hallintotehtävistä. Metsätalouteen liittyvä neuvonta, koulutus ja tiedotus on suunnattu yksityisille maanomistajille. Lisäksi kestävän metsätalouden rahoitus suunnataan pääosin yksityisille maanomistajille. Tästä syystä myös metsävaratiedot on kerätty etupäässä yksityisten maanomistajien metsistä. Valtiontaloudelliset näkökohdat huomioon ottaen metsävaratietojen keruuta ei ole ollut mahdollista eikä myöskään tarkoituksenmukaista kohdistaa samassa määrin yhteisöjen metsiin.

Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että julkisen vallan käyttöä sisältävien tehtävien osalta metsätietojärjestelmä sisältää myös yhteisöjen osalta metsävaratietoja. Lakia ei kuitenkaan sovellettaisi näiden tietojen käsittelyyn, koska ne eivät ole henkilötietoja. Niiden julkisuus tai mahdollinen salassapito määräytyy julkisuuslain mukaan.

Ehdotettuun lakiin sisältyy siirtymäsäännös, jonka mukaan metsäkeskuksen liiketoiminnan

puolella työskentelevälle toimihenkilölle voidaan siirtymäaikana myöntää käyttöoikeus metsätietojärjestelmän niihin tietoihin, jotka ovat tarpeellisia metsäkeskuksen liiketoimintaan liittyvän asiakassuhteen hoitamisessa. Valiokunnalle toimitetussa selvityksessä on todettu, että nykyisin metsäkeskuksissa liiketoiminnan asiakassuhteita koskevat tiedot ovat samassa tietojärjestelmässä kuin julkisten hallintotehtävien hoitamiseenkin liittyvät tiedot. Ehdotettu siirtymäaika johtuu siten käytännön syistä. Uuden metsäkeskusorganisaation liiketoimintayksikkö joutuu rakentamaan itselleen oman erillisen tietojärjestelmän. Valiokunta korostaa sitä, että siirtymäajan tulee muodostua mahdollisimman lyhyeksi.

Valiokunta pitää erittäin tärkeänä, että tietojen virheettömyyteen liittyen lakiehdotus sisältää myös säännöksen, jonka mukaan rekisterinpitäjän tulee antaa sivulliselle tietojen virheettömyyttä koskeva selvitys silloin, kun tietojärjestelmän tietoja luovutetaan. Vastaavasti selvitys on annettava myös maanomistajalle (rekisteröidylle) silloin, kun tämä käyttää henkilötietolaissa säädettyä tarkastusoikeuttaan.

Valiokunta toteaa, että henkilötietolain 32 §:n (528/2007) mukaan sen, joka itsenäisenä elinkeinonharjoittajana toimii rekisterinpitäjän lukuun tai jolle rekisterinpitäjä luovuttaa tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla, on ennen tietojen käsittelyyn ryhtymistä annettava rekisterinpitäjälle asianmukaiset selvitykset ja sitoumukset sekä muutoin riittävät takeet henkilötietojen suojaamisesta 1 momentissa tarkoitetulla tavalla. Valiokunta ei siten pidä tarpeellisena, että ehdotettua lakia täydennetään säännöksellä, jonka mukaan tietoja pyytävän on ennen teknisen käyttöyhteyden avaamista esitettävä selvitys tietojen asianmukaisesta suojaamisesta.

Hallituksen esityksen perusteluista ilmenevistä syistä ja saamansa selvityksen perusteella valiokunta pitää esitystä tarpeellisena ja tarkoituksenmukaisena. Valiokunta puoltaa lakiehdotuksen hyväksymistä edellä esitetyin huomauksin.

Päätösehdotus

Edellä esitetyn perusteella maa- ja metsätalousvaliokunta ehdottaa,

että lakiehdotus hyväksytään muuttamattomana.

Helsingissä 9 päivänä helmikuuta 2011

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

pj.	Jari Leppä /kesk	Pentti Oinonen /ps
jäs.	Lasse Hautala /kesk	Klaus Pentti /kesk
	Hannu Hoskonen /kesk	Petri Pihlajaniemi /kok
	Anne Kalmari /kesk	Erkki Pulliainen /vihr
	Johanna Karimäki /vihr	Kari Rajamäki /sd
	Lauri Kähkönen /sd	Pekka Vilkuna /kesk.
	Esa Lahtela /sd	

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Carl Selenius.