

JORD- OCH SKOGSBRUKSUTSKOTTETS BETÄNKANDE 30/2010 rd

Regeringens proposition med förslag till lag om Finlands skogscentrals system för skoglig infor- mation

INLEDNING

Remiss

Riksdagen remitterade den 23 november 2010 en proposition med förslag till lag om Finlands skogscentrals system för skoglig information (RP 261/2010 rd) till jord- och skogsbruksutskottet för beredning.

Utlåtande

I enlighet med riksdagens beslut har grundlagsutskottet lämnat utlåtande i ärendet. Utlåtandet (GrUU 54/2010 rd) återges efter betänkandet.

Sakkunniga

Utskottet har hört

- förstråd Marja Hilska-Aaltonen, äldre regeringssekreterare Maija Kaukonen och äldre regeringssekreterare Kirsi Taipale, jord- och skogsbruksministeriet
- dataombudsman Reijo Aarnio
- datasystemchef Jarmo Leskinen, Forststyrelsen
- direktör Ritva Toivonen, Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio
- jurist Tommi Siivonen, Centralförbundet för lant- och skogsbruksproducenter MTK rf
- ordförande Johannes Leppänen, Skogscentralen i Mellersta Finland
- direktör Anna Rakemaa, Skogscentralen i Sydöstra Finland

- myndighetschef Janne Uitamo, Skogscentralen i Sydvästra Finland
- direktör Niilo Piisilä, Skogscentralen i Norra Österbotten
- forskningschef Ari Ahonen, Konkurrentverket
- skogsexpert Jouni Väkevä, Skogsindustri rf
- ombudsman Tapio Hankala, Forstmästarförbundet
- arbetsmarknadsombud Päivi Majasalmi, Julkis- ja yksityisalojen toimihenkilöliitto — Offentliga och privata sektorns funktionärsförbund Jyty ry
- organisationschef Ilpo Puputti, METO - Skogsbranschens Experter rf
- ombudsman Pauli Sibokov, Riitala samfälliga skog.

Dessutom har skriftliga utlåtanden lämnats av

- justitieministeriet
- miljöministeriet
- Lantmäteriverket
- Skogsforskningsinstitutet
- Svenska Lantbruksproducenternas Centralförbund SLC
- L Biowatti Ab
- Stora Enso Oyj
- Maskinföretagarnas förbund rf
- Finlands naturskyddsförbund rf.

PROPOSITIONEN

Regeringen föreslår att det stiftas en lag om Finlands skogscentrals system för skoglig information. Den föreslagna lagen är ny och syftet med den är att förbättra möjligheterna att utnyttja information om skogstillgångar.

Den föreslagna lagen ska tillämpas på behandling av sådana skogliga data som innehåller personuppgifter och som behövs för att Finlands skogscentral ska kunna sköta sina offentliga förvaltningsuppgifter. På uppgifters och handlingars offentlighet tillämpas lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. På behandlingen av personuppgifter tillämpas personuppgiftslagen, om inte något annat föreskrivs i den föreslagna lagen.

I lagen föreslås bestämmelser om informationssystemets användningsändamål, innehåll,

användningen av uppgifterna och utlämnande av dem till tredje man samt om förvaring och utplåning av uppgifterna. Lagen ska föreskriva om korrekta skogliga data och om den registeransvariges anknytande informationsskyldighet. Regeringen föreslår bara sådana bestämmelser som behövs för att komplettera bestämmelserna i personuppgiftslagen.

Registerföringen i anknytning till systemet för skoglig information föreslås höra till Finlands skogscentrals offentliga förvaltningsuppgifter. Det föreslås att direktören vid centralenheten och regiondirektörerna inom den nya skogscentralsorganisationen ska vara registeransvariga, eftersom de har rätt att utöva offentlig makt för skötseln av sina uppgifter.

Lagen avses träda i kraft den 1 januari 2012.

UTSKOTTETS ÖVERVÄGANDEN

Allmän motivering

Allmänt

De 13 skogscentraler som är verksamma på landskapsnivå och Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio vars verksamhet är rikstäckande bildar en organisation som främjar och övervakar skogsbruket. Organisationens verksamhet baserar sig på lagen om skogscentraler och skogsbrukets utvecklingscentral (1474/1995), nedan skogscentralslagen, och den finansieras till betydande del med ett anslag som årligen tas med i statsbudgeten. En proposition med förslag till lag om Finlands skogscentral (RP 260/2010 rd) behandlas för närvarande i riksdagen. Syftet är att utveckla organisationen.

Det ingår i skogscentralernas offentliga förvaltningsuppgifter att genomföra skogslagarna och främja skogsbruket. Centralerna verkställer skogslagarna och övervakar att de följs och främjar skogsnaturens mångfald och en hållbar användning och skötsel av skogen. De samordnar och främjar samarbete inom skogsbruket och

tillhandahåller utbildning, information och rådgivning för skogsägare. Skogscentralen informerar skogsägarna bl.a. om i vilket tillstånd deras skog är (skogsvårds- och avverkningsmeddelande) och hur skogarna ska behandlas på ett hållbart sätt. Informationen om skogstillgångar behövs i arbetet med både myndighetsuppgifterna och de främjande uppgifterna. Också rådgivningen till skogsägare om vilka skötselåtgärder som behövs på skogsfastigheten (främjande uppgift) baserar sig på informationen om skogstillgångar.

En viktig uppgift är alltså att samla in och upprätthålla så omfattande och aktuell information som möjligt om skogstillgångar i enskilda skogar. Informationen om skogstillgångar gör det möjligt att rikta tillsyns- och granskningsverksamheten på ett ändamålsenligt sätt, minskar betydligt behovet av terrängundersökningar och möjliggör tillräcklig rådgivning i samband med myndighetsuppgifterna.

Tjänsteleverantörerna inom skogssektorn behöver information om skogstillgångarna för att kunna planera och genomföra åtgärder men ock-

så med avseende på den direkta marknadsföringen av sina tjänster. Nationella skogsprogrammet 2015 lägger vikt vid en effektivare användning av information om skogstillgångar. I slutrapporten från arbetsgruppen för skogsindustrins och skogssektorns verksamhetsbetingelser (statsrådets kanslis publikationsserie 24/2008) föreslås det att den pågående moderniseringen av data-systemen över skogstillgångar och metoderna för skogsbruksplanering som pågår vid skogscentralerna måste påskyndas.

Utskottet ser det som viktigt att Finlands skogscentral snarast möjligt börjar använda kostnadseffektivare datasystem. Sådan information om skogstillgångar som betraktas som personuppgifter får bara lämnas ut till tjänsteleverantörer inom skogssektorn för direkt marknadsföring om markägaren har gett sitt samtycke till det. Markägarens kontaktuppgifter får lämnas ut för direkt marknadsföring om inte markägaren har förbjudit det. Det bör då ses till att markägaren de facto har möjlighet att hindra att informationen lämnas ut för direkt marknadsföring. I lagförslaget finns det en hithörande bestämmelse som gäller skyldigheten att informera de registrerade innan informationssystemet införs.

I nuläget har informationen om skogstillgångar använts av skogscentralerna och i ganska stor utsträckning av skogsvårdsföreningarna också. Informationen kan användas som hjälp för direkt marknadsföring av skogstjänster. Ur en konkurrensrättslig synvinkel är det viktigt att garantera att de aktörer som erbjuder skogstjänster har lika möjligheter att använda uppgifter som har samlats in med hjälp av offentliga medel. Det är viktigt att garantera lika villkor för alla aktörer på marknaden.

Behovet av det lagstiftningsprojekt som gäller skoglig information på skogscentralerna har kommit fram i och med den utveckling som skett på andra förvaltningsområden när det gäller reglering av behandlingen av personuppgifter. Som ett exempel från jord- och skogsbruksministeriets förvaltningsområde kan man nämna lagen om landsbygdsnäringsförvaltningens informationssystem (284/2008). Den gäller jordbruks-, livsmedels- och landsbygdsnäringsförvaltning-

en och anknytande myndighetsuppgifter. Skogscentralerna sköter förutom myndighetsuppgifter också andra offentliga förvaltningsuppgifter och utövar affärsverksamhet. För att informationen om skogstillgångar ska hålla hög standard måste man kunna kombinera personuppgifter från olika delområden. I ljuset av grundlagsutskottets avgörandepraxis är det klart att en sådan behandling av personuppgifter fordrar reglering i lag.

Personuppgiftslagen (523/1999) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) är allmänna lagar som skogscentralerna tillämpar i sitt arbete. I anknytning till utvecklingen av skogscentralernas informationssystem har jord- och skogsbruksministeriet utrett om det för ändamålet behövs särskilda bestämmelser som kompletterar personuppgiftslagen. Ministeriet kom fram till att informationssystemen utgör ett personregister. Till exempel kan information om skogstillgångar som gäller en viss fysisk person enkelt hittas i informationssystemet trots att informationen om skogstillgångar och markägarnas kontaktuppgifter är registrerade i olika delar av det.

När insamlingen av uppgifter till informationssystemet och behovet av att kombinera uppgifterna med varandra granskades, kom man fram till att personuppgiftslagen som allmän lag inte täcker in alla behov av att behandla personuppgifter och att det därför behövs särskilda bestämmelser om behandlingen av personuppgifter. Personuppgiftslagen tillåter behandling av personuppgifter bl.a. när det är fråga om en lagstadgad uppgift. Behovet av särskilda bestämmelser beror uttryckligen på att den planerade behandlingen av markägares personuppgifter inte till alla delar grundar sig på sådana uppgifter som speciallagstiftningen föreskriver tillräckligt detaljerat om med avseende på skogscentraler.

Propositionen har två viktiga mål med anknytning till genomförandet av de grundläggande fri- och rättigheterna. Den ska säkerställa att offentlighetslagen tillämpas på de uppgifter som hör till skogscentralens system för skoglig information och på utlämnandet av dem. Eftersom det rör sig om personuppgifter, är ambitionen samti-

digt att dataskyddet fullföljs. Här kan det konstateras att offentlighetslagen innehåller en bestämmelse om myndigheters personregister där det hänvisas till bestämmelserna om skydd för personuppgifter. Bestämmelserna om behandling av personuppgifter i personuppgiftslagen och den föreslagna lagen begränsar alltså utlämnandet av offentliga uppgifter från informationssystemet.

Det är ett viktigt mål att undvika bestämmelser som överlappar personuppgiftslagen och offentlighetslagen. I lagförslaget ingår bara bestämmelser om sådana användningsändamål med skogliga data som personuppgiftslagen inte föreskriver om i tillräcklig grad. Det har varit nödvändigt att ta med vissa bestämmelser om tillämpningen av offentlighetslagen. Det beror på att den registerföring som hör till systemet för skoglig information är en offentlig förvaltningsuppgift och skötseln av en sådan ska ordnas så att de grundläggande fri- och rättigheterna, rättssäkerheten eller andra krav på god förvaltning inte äventyras.

Enligt lagförslaget ska registerföringen med anknytning till informationssystemet höra till skogscentralens offentliga förvaltningsuppgifter. Lagförslaget gäller uttryckligen behandling av personuppgifter. Enligt propositionen får även sådana uppgifter som inte är personuppgifter registreras i systemet för skoglig information. På dessa uppgifter tillämpas också lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet. Avsikten är att den föreslagna lagen, personuppgiftslagen och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet ska tillämpas parallellt på behandlingen av personuppgifter i systemet för skoglig information.

Det är angeläget att den föreslagna lagen samordnar behovet av skydd för personuppgifter, konkurrensneutraliteten och ett utökat utbud av privata tjänster. I en utredning som utskottet fått påpekas det att de grundläggande fri- och rättigheterna sinsemellan är likvärdiga. Propositionen samordnar de grundläggande fri- och rättigheter som gäller offentlighet och skydd för personuppgifter. Näringsfriheten är beaktad i de bestämmelser som ska se till att aktörerna inom

skogssektorn på lika villkor får tillgång till uppgifterna för marknadsföring av tjänster.

Särskilda frågor

Lagförslaget föreskriver också om utlämnande av uppgifter till tredje man. Men det ingår ingen definition av tredje man eftersom personuppgiftslagen, som innehåller definitionen, tillämpas på den behandling av skogliga data som avses i förslaget. Utskottet ser det som viktigt att lagförslaget innehåller en hänvisning till 16 § 3 mom. i offentlighetslagen. Momentet föreskriver om utlämnande av information från myndigheternas personregister och kräver att mottagaren enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter har rätt att registrera och använda sådana personuppgifter. Med bestämmelser om skydd för personuppgifter avses här bestämmelserna i den föreslagna lagen, personuppgiftslagen eller någon annan lag.

Markägarens kontaktuppgifter ska få lämnas ut för direkt marknadsföring som anknyter till skogsbruk, om inte markägaren har förbjudit det. Det är viktigt att möjligast effektivt gå ut med information om möjligheten att förbjuda utlämnandet av information, så att de registrerade de facto har möjlighet att påverka hur uppgifterna om dem behandlas. Samtidigt påpekar utskottet att markägarens kontaktuppgifter och informationen om skogstillgångarna och om var de är belägna bara får lämnas ut för direkt marknadsföring som anknyter till skogsbruk om markägaren har gett sitt samtycke till det.

Enligt propositionsmotiven får bl.a. fastighetens läge användas som grund när markägarnas kontaktuppgifter sorteras för att lämnas ut. Man ska alltså kunna välja ut uppgifter t.ex. för direkt marknadsföring utifrån vilka markägare som har objekt för vård av ungskog i en viss by. Utskottet lyfter här fram att beslutet om att lämna ut uppgifter ska fattas efter noggrann prövning av kravet på att det ska finnas ett behov. Lagförslagets 9 och 3 mom. ska föreskriva att det är tillåtet att lämna ut uppgifter endast till den del uppgifterna behövs för det marknadsföringssyfte som uppgetts. Den här prövningen av behovet gäller också urvalskriterierna. Den som

begär uppgifterna bör därför motivera varför han eller hon behöver få dem sorterade efter by. Det är den registeransvarige som i sista hand avgör om urvalskriteriet är befogat i relation till den direkta marknadsföringen och om uppgifterna t.ex. ska lämnas ut sorterade efter kommun i stället för efter by. Lagen föreslås innehålla en bestämmelse om att det krävs samtycke av markägaren för att lämna ut uppgifter också om de lämnas ut utan kontaktuppgifter, om det på grundval av uppgifterna om läge är möjligt att ta reda på vilken markägars fastighet de gäller.

Utskottet noterar att andra villkor i regel gäller för privata markägare än för sammanslutningar i lagen. Men villkoren i fråga om skydd för uppgifter är bättre för privata markägare i egenskap av fysiska personer än för markägare som är bolag eller sammanslutningar. Det beror på att uppgifterna till följd av de grundläggande fri- och rättigheterna kan vara begränsat offentliga om det är fråga om skydd för personuppgifter. Om uppgifterna gäller bolag och sammanslutningar är de alltså inte personuppgifter. Visserligen måste man ta hänsyn till att den information om skogstillgångar som samlas in i första hand gäller privata markägars skogar. Orsaken finns i de offentliga förvaltningsuppgifter som skogscentralerna har enligt lag. Skogsbruksrådsgivningen, utbildningen och informationen är riktad till privata markägare. Dessutom gäller finansieringen av ett hållbart skogsbruk huvudsakligen privata markägare. Därför har uppgifterna om skogstillgångar främst samlats in om privatägda skogar. Ur statsfinansiell synvinkel har det inte varit möjligt eller lämpligt att i samma mån samla in information om sammanslutningars skogar.

Utskottet påpekar att systemet för skoglig information ändå innehåller uppgifter om sammanslutningars skogstillgångar i fråga om arbete som innebär utövning av offentlig makt. Men lagen ska inte tillämpas på behandlingen av de här uppgifterna eftersom de inte är personuppgifter. Offentligheten och en eventuell sekretess

för uppgifterna bestäms enligt lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet.

Lagförslaget innehåller en övergångsbestämmelse om att personer som arbetar inom skogscentralens affärsverksamhet under övergångstiden kan beviljas rätt att använda de uppgifter i systemet som behövs i kundförhållanden med anknytning till affärsverksamheten. Enligt utredning finns de uppgifter som berör kundförhållanden för närvarande i samma datasystem som de uppgifter som gäller skogscentralernas offentliga förvaltningsuppgifter. En övergångstid föreslås alltså av praktiska skäl. Enheten för affärsverksamhet i den nya skogscentralorganisationen måste alltså bygga upp ett eget separat datasystem. Utskottet understryker att övergångstiden bör bli så kort som möjligt.

Det är ytterst viktigt att lagförslaget också innehåller en bestämmelse om korrekta uppgifter där det föreskrivs att den registeransvarige ska ge tredje man en redogörelse för uppgifternas korrekthet när uppgifter i informationssystemet lämnas ut. På motsvarande sätt ska en redogörelse även ges till markägare (registrerade) när de utnyttjar sin rätt till insyn enligt personuppgiftslagen.

Personuppgiftslagens (528/2007) 32 § föreskriver att den som i egenskap av självständig näringsutövare handlar för den registeransvariges räkning eller den till vilken den registeransvarige lämnar ut uppgifter genom teknisk anslutning ska innan behandlingen av uppgifterna inleds ge den registeransvarige tillbörliga utredningar och förbindelser och i övrigt tillräckliga garantier för att personuppgifterna skyddas på det sätt som avses i paragrafens 1 mom. Utskottet menar därför att den föreslagna lagen inte behöver kompletteras med en bestämmelse om att den som begär uppgifterna ska lägga fram dokumentation över att de skyddas på tillbörligt sätt innan den tekniska anslutningen öppnas.

Sammanfattningsvis anser utskottet att propositionen är behövlig och motiverad. Utskottet tillstyrker lagförslaget med anmärkningarna ovan.

Utskottets förslag till beslut

Riksdagen

godkänner lagförslaget utan ändringar.

Helsingfors den 9 februari 2011

I den avgörande behandlingen deltog

ordf. Jari Leppä /cent
medl. Lasse Hautala /cent
Hannu Hoskonen /cent
Anne Kalmari /cent
Johanna Karimäki /gröna
Lauri Kähkönen /sd
Esa Lahtela /sd

Pentti Oinonen /saf
Klaus Pentti /cent
Petri Pihlajaniemi /saml
Erkki Pulliainen /gröna
Kari Rajamäki /sd
Pekka Vilkuna /cent.

Sekreterare vr

utskottsråd Carl Selenius.