

Metsäkeskusten metsätietotyöryhmä

Helsinki 2009

Metsäkeskusten metsätietotyöryhmä

Helsinki 2009

MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖLLE

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 10.7.2008 metsäkeskusten metsätietotyöryhmän laatimaan selvityksen metsätietojen käsittelystä metsäkeskuksissa. Selvityksessä tuli yksilöidä, mitä tietoja on tarkoitus metsävaratietoina kerätä ja tallentaa tietojärjestelmään. Lisäksi selvityksessä tuli kuvata, miten tietoja on tarkoitus muuten käsitellä eli miten niitä muun muassa yhdistetään muihin tietoihin, luovutetaan ulkopuolisille ja minkä ajan tietoja on tarkoitus säilyttää.

Työryhmän tuli metsätietojen käsittelyä koskevan selvityksen osalta kiinnittää huomiota perusoikeuksiin. Ehdotuksissa tuli siten ottaa huomioon julkisuusperiaate ja yksityisyyden suoja. Yksityisyyden suojan osalta selvityksessä tuli ottaa huomioon, että henkitietolaki perustuu yhteisölainsäädäntöön. Lisäksi selvityksessä tuli ottaa huomioon muun muassa INSPIRE-direktiivi sekä Århusin sopimus ja siihen liittyvä yhteisön direktiivi koskien ympäristötietojen saatavuutta.

Työryhmän selvityksen tuli olla niin yksityiskohtainen, että sen pohjalta on mahdollista virkatyönä laatia hallituksen esitys.

Työryhmän tuli saada työnsä valmiiksi 31.1.2009 mennessä. Maa- ja metsätalousministeriö jatkoi työryhmän toimikautta 31.5.2009 saakka.

Työryhmän puheenjohtajaksi nimitettiin metsäneuvos Marja Hilska-Aaltonen maa- ja metsätalousministeriöstä ja jäseniksi ylitarkastaja Niina Riissanen ja vanhempi hallitussihteeri Kirsi Taipale maa- ja metsätalousministeriöstä, erityisasiantuntija Leena Vettenranta oikeusministeriöstä, varametsäjohtaja Timo Nyrhinen Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK r.y.:stä, metsäasiantuntija Jouni Väkevä Metsäteollisuus ry:stä, metsävaratietoasiantuntija Raito Paananen Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiosta, viranomaispäällikkö Janne Uitamö Lounais-Suomen metsäkeskuksesta ja johtaja Anna Rakemaa Kaakkois-Suomen metsäkeskuksesta. Työryhmän sihteerinä toimivat työryhmän jäsenet Riissanen ja Taipale.

Työryhmä kuuli asiantuntijoina seuraavia henkilöitä: tuoteryhmäpäällikkö Anne Dahlqvist maanmittauslaitokselta, ylitarkastaja Jarmo Muurman ympäristöministeriöstä, neuvotteleva virkamies Antti Vertanen maa- ja metsätalousministeriöstä ja tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio.

Työryhmä kokoontui 10 kertaa.

Saatuaan työnsä valmiiksi työryhmä luovuttaa muistionsa maa- ja metsätalousministeriölle. Muistiin on liitetty kolme eriävää mielipidettä.

Helsingissä 29. päivänä toukokuuta 2009.



Marja Hilska-Aaltonen

Timo Nyrhinen



Anna Rakemaa



Kirsi Taipale



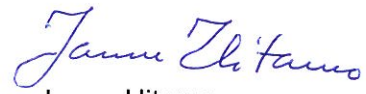
Leena Vettenranta



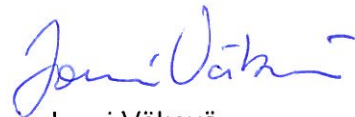
Raito Paananen



Niina Riissanen



Janne Uitamö



Jouni Väkevä

Tiivistelmä

Maa- ja metsätalousministeriö asetti 10.7.2008 työryhmän laatimaan selvityksen metsätietojen käsittelystä metsäkeskuksissa. Selvityksessä tuli yksilöidä metsätietojärjestelmään kerättävät ja tallennettavat henkilötiedot sekä kuvata, miten henkilötietoja on tarkoitus yhdistää, luovuttaa ja muutoin käsitellä. Selvityksen tuli olla niin yksityiskohtainen, että sen pohjalta voidaan valmistella hallituksen esitys laiksi metsätietojen käsittelystä metsäkeskuksissa.

Selvityksen painopiste on ollut henkilötietojen käsittelyn periaatteissa. Lisäksi selvityksessä on otettu huomioon julkisuusperiaate, yhteisöläinsäädännöstä tulevat vaatimukset sekä kilpailuneutraliteetti. Kilpailuneutraliteetti tarkoittaa tässä yhteydessä sitä, että metsäalan toimijat saavat tasapuolisin edellytyksin käyttää metsätietojärjestelmän tietoja omassa elinkeinotoiminnassaan.

Metsäkeskusten metsätietojärjestelmän käyttötarkoituksena on julkisten hallintotehtävien eli viranomais- ja edistämistehtävien hoitaminen. Niiden hoitamiseen metsäkeskukset saavat valtionavustusta. On tarkoituksenmukaista, että valtion varoin kerättyjä metsävaratietoja voidaan käyttää viranomaistehtävien hoitamisessa ja että viranomaistehtävien hoitamisessa saatuja tietoja voidaan käyttää metsävaratietojen päivittämiseen. Näin vältetään päällekkäinen työ ja parannetaan tietojen laatua.

Kilpailuneutraliteettiin liittyen työryhmä on esittänyt, että elinkeinotoiminnan tietojärjestelmät eriytetään viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten pidettävistä tietojärjestelmistä metsäkeskuksissa. Metsäkeskuksen elinkeinotoiminta saisi jatkossa viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten pidettävien tietojärjestelmien henkilötiedot käyttöönsä samoin edellytyksin kuin muut metsäalan toimijat eli erilliseen tietojenluovutuspäätökseen perustuen.

Työryhmä on katsonut, että metsävaratietojärjestelmä kuuluu viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) soveltamisalaan, koska tietoja käytetään viranomaistehtävien hoitamisessa. Työryhmä on myös katsonut, että tietojenluovutuspäätösten tekeminen on julkisen vallan käyttöä. Tähän liittyen työryhmä on esittänyt, että metsätietojärjestelmän osalta rekisterinpitäjänä toimisivat metsäkeskusten viranomaistehtävien yksiköt.

Metsätietojärjestelmän tiedot ovat pääasiassa julkisia. Tietojen luovutusta ja muuta käsittelyä rajoittavat kuitenkin henkilötietojen käsittelyä koskevat periaatteet. Työryhmä on arvioinut tietojen luovutusta erilaisten henkilötietojen käsittelyperusteiden valossa. Maanomistajien nimi- ja osoitetiedot sekä toimenpide-ehdotuksen sisältäneiden kuvioiden sijaintitieto voitaisiin luovuttaa suoramarkkinointiin, ellei maanomistaja ole sitä kieltänyt. Yhteystietojen ja metsää koskevien tietojen luovuttaminen suoramarkkinointiin edellyttäisi maanomistajan suostumusta.

Työryhmän ehdotukset muuttaisivat metsäkeskusten nykyistä käytäntöä. Tietojenluovutuspäätökset lisäävät metsäkeskusten hallinnollista työtä. Hallintopäätösten tekeminen tietojen luovuttamisesta on kuitenkin osa hyvä hallintoa ja ne ovat perusteltuja henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuuden varmistamiseksi. Työryhmän ehdotukset muuttavat metsäkeskusten sisäisiä toimintatapoja, mutta vastaavasti parantavat metsäalan elinkeinonharjoittajien toimintaedellytyksiä.

Sammanfattning

Den 10 juli 2008 tillsatte jord- och skogsbruksministeriet en arbetsgrupp som fick till uppgift att ta fram en utredning om behandlingen av skogsdata på skogscentralerna. Syftet med utredningen var att specificera de personuppgifter som samlas in och införs i det skogliga informationssystemet samt att beskriva hur man tänker slå ihop, lämna ut och på annat sätt behandla dessa uppgifter. Avsikten var att utredningen är så detaljerad att den kan användas som underlag till regeringens proposition med förslag till lag om behandling av skogsdata på skogscentralerna.

Fokusen i utredningen har legat på principerna för behandling av personuppgifter. Därtill har man iakttagit offentlighetsprincipen, gemenskapslagstiftningens krav och konkurrensneutraliteten. I detta sammanhang avses med konkurrensneutralitet att skogsbranschens aktörer får jämlika förutsättningar att använda informationssystemets uppgifter i näringsverksamheten.

Syftet med skogscentralernas skogliga informationssystem är att utföra de offentliga förvaltningsuppgifterna, dvs. myndighetsuppgifter och främjande uppgifter. Skogscentralerna får statsunderstöd för att utföra dessa uppgifter. Det är ändamålsenligt att den information om skogsresurser som samlats in med statliga medel kan användas för utförande av myndighetsuppgifter och att den information som kommer fram vid utförandet av uppgifterna kan användas för att uppdatera informationen om skogsresurser. På detta sätt undviker man överlappande arbete och förbättrar informationskvaliteten.

När det gäller konkurrensneutraliteten har arbetsgruppen föreslagit att näringsverksamhetens informationssystem separeras från skogscentralernas informationssystem för utförande av myndighetstoppgifter och främjande uppgifter. Centralernas näringsverksamhet ska i fortsättningen få tillgång till personuppgifterna i informationssystemen för utförande av myndighetsuppgifter och främjande uppgifter på samma villkor som övriga skogsbranschens aktörer, dvs. utifrån ett separat beslut om utlämnande av uppgifter.

Enligt arbetsgruppen omfattas det skogliga informationssystemet av lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999) eftersom uppgifterna används vid utförande av myndighetsuppgifter. Arbetsgruppen är också av den åsikten att fattande av beslut om utlämnande av uppgifter kan ses som utövning av offentlig makt. I anslutning till detta har arbetsgruppen föreslagit att skogscentralernas enheter för myndighetsuppgifter fungerar som registerförare när det gäller det skogliga informationssystemet.

I regel är uppgifterna i det skogliga informationssystemet offentliga. Principerna om behandling av personuppgifter ställer dock vissa restriktioner på utlämnande och övrig behandling av uppgifterna. Arbetsgruppen har studerat frågan om utlämnandet av uppgifter utgående från olika grunder för behandling av personuppgifterna. Markägarnas namn- och adressuppgifter samt geografisk information om beståndsfigurer innehållande åtgärdsförslag, ska kunna lämnas ut för direktmarknadsföring om markägaren tillåter detta. Att lämna ut kontaktuppgifter och information om skogar för direktmarknadsföringsändamål kräver markägarens samtycke.

Arbetsgruppens förslag innebär ändringar i skogscentralernas nuvarande praxis. Besluten om utlämnande av uppgifter ökar centralernas administrativa arbete. Förvaltningsbeslut om utlämnande av uppgifter hör dock till en god förvaltning och besluten är motiverade när man vill säkra att behandlingen av personuppgifterna sker lagenligt. Arbetsgruppens förslag ändrar centralernas interna handlingssätt men förbättrar däremot verksamhetsbetingelserna för skogsbranschens näringsidkare.

Sisällysluettelo

Tiivistelmä	
Sammanfattning	
1 Johdanto	6
2 Lainsäädäntöä	9
2.1 Perustuslaki	9
2.2 Julkisuuslaki	10
2.3 Henkilötietolaki	13
2.4 Kansainväliset velvoitteet	18
2.4.1 Århusin sopimus ja ympäristötietodirektiivi	18
2.4.2 INSPIRE-direktiivi	20
2.4.3 Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen käyttöä koskeva direktiivi	21
2.5 Kilpailunrajoituksista annettu laki ja yhteisön valtioneukisäännöt	22
2.5.1 Kilpailunrajoituksista annettu laki	22
2.5.2 Yhteisön valtioneukisäännöt	23
2.6 Säädosshankkeen tarpeellisuus	24
3 Metsäkeskuksen tehtävät	25
3.1 Yleistä	25
3.2 Edistämistehtävät	25
3.3 Viranomaistehtävät	27
4 Työryhmän ehdotukset	30
4.1 Viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmien käyttötarkoitus ja rekisterinpitäjä	30
4.2 Viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmien tietosisältö ja säännönmukaiset tietolähteet	34
4.2.1 Asiakkaita ja kiinteistöjä koskevat tietojärjestelmät	34
4.2.2 Viranomaistehtävien tietojärjestelmät	36
4.2.3 Metsävaratietojärjestelmä	37
4.3 Tietojen yhdistäminen ja käyttö metsäkeskuksen viranomais- ja edistämistehtävissä	39
4.4 Tietojen luovuttaminen	42
4.4.1 Yleistä tietojen luovuttamisesta	42
4.4.2 Yhteystietojen ja sijaintitiedon luovuttaminen suoramarkkinointia varten	44
4.4.3 Yhteystietojen ja metsää koskevien tietojen luovuttaminen suoramarkkinointia varten	46
4.4.4 Asiakassuhde, toimeksiannon hoitaminen ja jäsenyys	47
4.4.5 Tutkimus	49
4.4.6 Muiden viranomaistehtävien hoitaminen	49
4.4.7 Rekisterinpitäjän toimeksiannon hoitaminen	51
4.4.8 Koeala-aineistojen luovuttaminen tulkintaa varten	52
4.4.9 Tietojen luovuttaminen teknisen käyttöyhteyden avulla	52
4.5 Muu tietojen käsittely suoramarkkinointia varten	54
4.6 Henkilötietojen säilytysaika	54
4.7 Rekisteröidyn oikeusturva	56
4.8 Siirtymävaihe	56
5. Työryhmän ehdotusten vaikutusten arviointi	57
Liite 1: Metsävaratiedon keruuprosessi	59
Liite 2: Rekisterinpitäjän henkilötietojen käsittelyn kuvaus ja lainmukaisuuden arviointi	62
Eriävät mielipiteet	

1 Johdanto

Maakunnallisella tasolla toimivat 13 metsäkeskusta ja koko valtakunnassa toimiva Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio muodostavat metsätalouden edistämis- ja valvontaorganisaation. Metsäkeskukset ja kehittämiskeskus ovat lakiin perustuvia valtionapuorganisaatioita ja ne luetaan niin sanottuun välilliseen valtionhallintoon. Organisaatioiden toiminta perustuu metsäkeskuksista ja Metsätalouden kehittämiskeskuksesta annettuun lakiin (1474/1995), jäljempänä metsäkeskuslaki.

Metsäkeskukset ja kehittämiskeskus ovat maa- ja metsätalousministeriön ohjauksen ja valvonnan alaisia organisaatioita, joilla on rajoitettu oikeus- ja oikeustoimikelpoisuus. Kehittämiskeskus ja metsäkeskukset eivät saa harjoittaa niiden tarkoituksen toteuttamiseen kuulumatonta tai lakisääteisten tehtävien hoidon vaarantavaa elinkeinotoimintaa. Maa- ja metsätalousministeriön valvonta kohdistuu kaikkeen metsäkeskuksen ja kehittämiskeskuksen toimintaan. Metsäkeskusten ja kehittämiskeskuksen valtionavustuksella tapahtuvaa toimintaa maa- ja metsätalousministeriö ohjaa ja valvoo tulosohjauksellaan.

Metsäkeskusten ja kehittämiskeskuksen tehtävänä on metsien kestävän hoidon ja käytön, niiden monimuotoisuuden säilyttämisen sekä yksityismetsätalouden edistäminen. Edistämistehtävien ohella metsäkeskukset hoitavat eräitä metsätalouden viranomaistehtäviä. Viranomais- ja edistämistehtävien hoitoon osoitetaan vuosittain valtionavustusta valtion talousarvioista. Laissa säädettyjen tehtävien lisäksi metsäkeskuksilla on oikeus harjoittaa myös elinkeinotoimintaa, mutta sen tulee tapahtua omarahoitteisesti ilman valtionavustusta.

Metsäkeskusten viranomaistehtävillä tarkoitetaan niitä julkisia hallintotehtäviä, joiden hoitamiseen liittyy julkisen vallan käyttöä. Viranomaistehtävät kohdistuvat *kaikkien maanomistajien* metsiin. Metsäkeskusten viranomaistehtävistä keskeisimpiä ovat metsälain (1093/1996), metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain (534/1998) ja metsätalouden rahoitusta koskevan lainsäädännön täytäntöönpano.

Metsäkeskusten edistämistehtävät ovat julkisia hallintotehtäviä, joiden hoitamiseen ei liity julkisen vallan käyttöä. Metsäkeskuslaissa säädetty metsätalouden edistäminen kohdistuu pääosin yksityisiin maanomistajiin. Yksityismetsälöitä on noin 443 000. Edistämistehtävien rahoittaminen valtion avustuksella osana metsäkeskusten toimintaa on katsottu takaavan näiden tehtävien riippumattoman ja puolueettoman hoitamisen. Metsäkeskuksen edistämistehtäviin kuuluu metsien kestävän hoidon ja käytön edistäminen.

Metsäkeskuksen edistämistehtäviin kuuluu metsävaratietojen ja niihin liittyvien palvelujen tuottaminen ja ylläpito. Metsävaratiedoilla tarkoitetaan yksityisten maanomistajien omistamien metsien kuvioittaisia tietoja. Metsäkeskukset ovat viime vuosina keränneet metsävaratietoa noin 900 000 hehtaarin suuruiselta alalta vuosittain. Metsävaratietoja kerätään yksityisten maanomistajien metsistä, koska osa metsäkeskusten viranomaistehtävistä ja pääosa edistämistehtävistä kohdistetaan vain yksityisiin maanomistajiin. Metsävaratiedosta tuotetaan yksityisille maanomistajille palveluja kuten esimerkiksi neuvontaa sekä tilakohtaisia metsäsuunnitelmia. Metsäsuunnitelmien tekeminen perustuu maanomistajan tilaukseen. Lisäksi metsävaratietoa käytetään muun muassa alueellisten metsäohjelmien laadinnassa sekä metsälain ja kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain (1094/1996) tarkastusten kohdentamisessa. Metsäkeskukset eivät ole keränneet metsävaratietoa muiden kuin yksityisten maanomistajien metsistä. Metsähallitus on kerännyt hallinnoimistaan metsistä ja metsäyhtiöt omista metsistään metsävaratietoja. Metsäkeskusten lisäksi metsänhoitoyhdistyksillä on yksityisten maanomistajien metsien metsikkötietoja. Metsävaratietoa ei tällä hetkellä ole mahdollista saada metsäkeskusten oman metsävaratiedon keruun lisäksi muualta yhtä kattavasti julkisten hallintotehtävien hoitamista varten.

Metsävaratiedon keruumenetelmä on säilynyt pääpiirteissään muuttumattomana 1970-luvulta lähtien. Tiedonkeruu on perustunut maastossa miestyönä tehtävään kyläalueittain etenevään metsien puusto- ja maaperätietojen sekä toimenpidetarpeiden selvitykseen. Kerättyjen tietojen käsittelyssä käytetyt tietojärjestelmät ovat vaihtuneet vuosien saatossa.

Tietojärjestelmien lisäksi on kehitetty myös tiedosta tuotettavia tuotteita ja palveluja. Metsäkeskukset ovat uudistamassa metsävaratiedon keruumenetelmää ja tietojärjestelmäänsä maa- ja metsätalousministeriön metsävaratiedon ja metsäsuunnittelun strategia 2008–2015¹ mukaisesti. Tämän työryhmämuistion liitteessä 1 on tarkemmin kuvattu metsävaratiedon nykyiset ja suunnitellut uudet keruumenetelmät. Uusi menetelmä perustuu kaukokartoitukseen. Uudistuksen tavoitteena on parantaa metsävaratiedon käytön vaikuttavuutta sekä lisätä tiedon keruun ja käytön kustannustehokkuutta. Lisäksi uudistuksella pyritään edistämään mahdollisuuksia sähköiseen asiointiin. Kehityksen taustalla ovat erilaiset julkisen hallinnon sähköistä asiointia edistävät hankkeet. Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut on yksi valtionhallinnon IT-strategian kehittämisohjelmista.²

Kansallisessa paikkatietostrategiassa 2005–2010:ssä³ on kuvattu ne toimenpiteet, joiden mukaisesti paikkatietoinfrastruktuuria tulisi lähivuosina kehittää ja ylläpitää. Maa- ja metsätalousministeriön metsävaratiedon ja metsäsuunnittelun strategia 2008–2015 nojautuu näihin linjauksiin. Maa- ja metsätalousministeriön metsävaratiedon ja metsäsuunnittelun strategia 2008–2015 toiminta-ajatuksen mukaan ministeriö ohjaa aktiivisesti metsävaratietojen keruun ja käytön sekä metsäsuunnittelun kehittämistä siten, että Kansallisessa metsäohjelmassa asetetut tavoitteet saavutetaan.

Kansallinen metsäohjelma 2015⁴ on valtioneuvoston keväällä 2008 hyväksymä ohjelma. Sitä edelsi Kansallinen metsäohjelma 2010. Kansallisella metsäohjelmalla pyritään lisäämään muun muassa hakkuumahdollisuuksien hyödyntämistä, puuperäisen energian käyttöä ja puuntuotannon kestävyyttä samalla kun metsien monimuotoisuudesta huolehditaan. Metsävaratiedoilla on keskeinen rooli näiden tavoitteiden saavuttamisessa. Metsävaratietoa tarvitaan metsäpalvelujen suoramarkkinoinnissa, toimenpiteiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Metsävaratietojen käytön tehostamiseen kiinnitetäänkin huomiota kansallisessa metsäohjelmassa ja Metsäteollisuuden ja metsäsektorin toimintaedellytystyöryhmän loppuraportissa⁵. Kansallisessa metsäohjelmassa esitetään, että

- 1) metsäsuunnittelua ja metsänomistajien neuvontaa varten parannetaan metsävaratietojen ajantasaisuutta, lisätään ja tehostetaan niiden keruuta ja hyödyntämistä;*
- 2) tehostetaan ja kehitetään metsänomistajien neuvontaa siten, että he ovat tietoisia metsiensä hakkuumahdollisuuksista ja hoitotarpeista sekä niiden vaihtoehtoista toteutustavoista ja että*
- 3) metsäkeskukset siirtyvät metsänomistajapalveluissa sähköiseen asiointiin ja tuottavat metsävaratiedoista sähköisiä palveluja metsänomistajille ja hänen valtuutamilleen toimijoille.*

Metsäteollisuuden ja metsäsektorin toimintaedellytystyöryhmän loppuraportissa esitetään, että metsäkeskusten metsävaratietojärjestelmien ja metsäsuunnittelumenetelmien käynnissä olevaa uudistamista on nopeutettava. Kustannustehokkaammat sähköisiin tietojärjestelmiin perustuvat uudet palvelut ja tiedot metsänhoidon toimenpidetarpeista on saatava mahdollisimman nopeasti metsänomistajien ja metsänomistajan luvalla myös muiden palveluja tarjoavien metsäalan toimijoi-

¹ Maa- ja metsätalousministeriön metsävaratiedon ja metsäsuunnittelun strategia 2008–2015 löytyy maa- ja metsätalousministeriön Internet-sivulta www.mmm.fi (Julkaisut).

² Ks. asiakaslähtöiset sähköiset palvelut www.vm.fi (Hallinnon kehittäminen => Julkishallinnon IT-toiminta => ValtIT => Asiakaslähtöiset sähköiset palvelut) ja valtion IT-strategia www.vm.fi (Julkaisut ja asiakirjat => Julkaisut => Hallinnon kehittäminen => (julkaisuvuosi) 2006 => (Valtioneuvoston periaatepäätös valtionhallinnon IT-toiminnan kehittämisestä (Valtion IT-strategia)).

³ Valtioneuvoston asettama Paikkatietoasiain neuvottelukunta valmisti vuosina 2003–2004 osana hallituksen tietoyhteiskuntaohjelmaa kansallisen paikkatietostrategian vuosille 2005 - 2010.

⁴ Kansallinen metsäohjelma 2015 löytyy maa- ja metsätalousministeriön Internet-sivulta www.mmm.fi (Metsät => Kansallinen metsäohjelma).

⁵ Metsäteollisuuden ja metsäsektorin toimintaedellytystyöryhmän loppuraportti löytyy valtioneuvoston kanslian Internet-sivulta www.vnk.fi (Julkaisut => Julkaisusarja => 2008).

den käyttöön. Väli raportissa⁶ työryhmä ehdotti muun muassa, että tietosuojasäännöksiä on arvioitava tavoitteena metsävaratietojen hyödyntämisen tehostaminen.

Nykyisin metsävaratiedot ovat olleet metsäkeskuksen käytössä ja melko laajasti myös metsänhoidtoyhdistysten käytössä. Metsävaratietoja voidaan käyttää apuna metsäpalvelujen suoramarkkinoinnissa. Kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta on tärkeää varmistaa, että metsäpalveluja tarjoavilla toimijoilla on yhtäläiset mahdollisuudet julkisin varoin kerättyjen tietojen hyödyntämiseen suoramarkkinoinnissa. Työryhmä on sen vuoksi kiinnittänyt asiaan huomiota.

Kilpailuoikeudellisten näkökohtien osalta voidaan todeta, että viime aikoina on yhä enemmän alettu kiinnittää huomiota siihen, millaiset vaikutukset lainsäädännöllä ja esimerkiksi julkisilla tuilla on markkinoiden toimintaan. Pääministeri Matti Vanhasen II hallituksen hallitusohjelmassa todetaan seuraavasti: ”Hallitus varmistaa kilpailupolitiikan keinoin yksityisen ja julkisen palvelutuotannon tasavertaiset edellytykset”. Työ- ja elinkeinoministeriö on huhtikuussa 2009 julkaissut työryhmämuistion, jossa on tarkasteltu julkisen toiminnan kilpailuneutraliteettia.⁷ Kilpailuneutraliteetilla tarkoitetaan tasapuolisten toimintaedellytysten takaamista markkinoiden jokaiselle toimijalle. Sen vuoksi metsäkeskusten metsävaratietoja koskevia luovutuskäytäntöjä ja metsäkeskusten metsätietojärjestelmää koskevissa työryhmän esityksissä on kiinnitetty erityistä huomiota kilpailuneutraliteettiin.

Metsätietoihin liittyvästä henkilötietojen käsittelystä ei ole laintasoisia erityissäännöksiä. Tässä muistiossa metsätiedolla tarkoitetaan viranomaistoiminnan yhteydessä saatua metsää kuvaavia tietoa ja metsävaratietoa. Maa- ja metsätalousministeriön metsävaratiedon ja metsäsuunnittelun strategian laatimisen yhteydessä käytiin keskustelua metsävaratietojen keruun, käytön ja luovuttamisen pelisäännöistä sekä henkilötietojen suojasta. Käydyn keskustelun seurauksena metsäkeskukset ovat parantaneet käytäntöjään muun muassa informoimalla maanomistajia kerättävien metsävaratietojen tiedon sisällöstä ja tietojen käytöstä. Metsäkeskukset ovat tiedonantovelvoitteiden osalta tarkastaneet yhteisen toimintajärjestelmän kuvausta. Lisäksi metsävaratietojen luovutusta koskeva tarkastustyö on aloitettu. Strategian yhtenä toimenpiteenä on metsävaratietojärjestelmän henkilötietojen käsittelyä koskeva säädösvalmistelu. Uusi metsävaratietojärjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2010. Tavoitteena on valmistella hallituksen esitys metsätietojen käsittelyä koskevaksi laiksi siten, että laki tulisi voimaan yhtä aikaa uuden metsävaratietojärjestelmän käytön oton kanssa.

Työryhmän toimeksiannon mukaan sen tulee laatia selvitys metsätietojen käsittelystä. Toimeksianto ei kuulu hallituksen esityksen laatiminen. Selvitystä metsätietojen käsittelystä ei kuitenkaan voi laatia ilman, että kiinnitetään huomiota perusoikeuksiin. Selvityksessä tulee siten ottaa huomioon julkisuusperiaate ja yksityisyyden suoja. Selvityksen kannalta on olennaista, että huomioon otetaan myös Suomea sitovat kansainväliset ja erityisesti Euroopan yhteisön lainsäädännöstä johtuvat velvoitteet. Siihen liittyen tässä muistiossa tarkastellaan aluksi lainsäädännöstä tulevia vaatimuksia metsätietojen käsittelyä koskevalle selvitykselle. Metsätietojen käsittely kytkeytyy metsäkeskusten tehtäviin. Sen vuoksi muistiossa on tarkasteltu metsäkeskusten tehtäviä omassa erillisessä luvussa. Muistiossa esitetään työryhmän ehdotusten lisäksi myös esimerkkejä muista vaihtoehtoisista ratkaisumalleista. Muistiossa on myös alustavasti arvioitu työryhmän ehdotusten vaikutuksia.

Työryhmän toimeksiannon jälkeen maa- ja metsätalousministeriö on asettanut metsätalouden edistämisen organisaatioiden kehittämishankkeen, jonka tavoitteena on tehdä ehdotuksia muun muassa metsäkeskusorganisaation kehittämiseksi ja kilpailun edistämisen lisäämiseksi metsäpalvelumarkkinoilla. Tällä muistiolla on todennäköisesti yhtymäkohtia edellä mainitussa kehittämishankkeessa aikanaan tehtäviin ehdotuksiin. Kehittämishankkeen määräaika on vuoden 2009 loppuun.⁸

⁶ Metsäteollisuuden ja metsäsektorin toimintaedellytystyöryhmän väli raportti löytyy valtioneuvoston kanslian Internet-sivulta <http://www.vn.fi/tiedostot/julkinen/pdf/metsaraportti/fi.pdf>.

⁷ Ks. www.tem.fi (julkaisut => kilpailukyky).

⁸ Työryhmän asettamiskirje löytyy valtioneuvoston hankerekisteristä <http://www.hare.vn.fi/>. Hankenumero on MMM020:00/2009.

Muistiossa kuvataan metsäkeskusten julkisten hallintotehtävien hoitamiseen tarvittava metsätieto ja sen pohjalta tarjottavat palvelut, esimerkiksi maanomistajalle suunnatut viranomaisasioinnin verkkopalvelut, jotka on katsottu tarpeellisiksi, hoidettiinpa metsälakien toimeenpanoon liittyvät tehtävät ja valtion rahoittama metsätalouden edistäminen millaisella metsähallinnon organisaatiomallilla tahansa.

2 Lainsäädäntöä

2.1 Perustuslaki

Perustuslain (731/1999) 2 luvussa säädetään perusoikeuksista. Perusoikeudella tarkoitetaan perustuslaissa säädettyä yksilölle kuuluvaa oikeutta. Perusoikeussäännöksissä ”jokaisella” tarkoitetaan luonnollista henkilöä. Perusoikeudet ulottuvat oikeushenkilöihin välillisesti, sillä oikeushenkilön asemaan puuttuminen saattaa merkitä kajoamista oikeushenkilön taustalla olevan yksilön oikeuksiin.⁹

Tarkasteltaessa metsätietojen käsittelyä metsäkeskuksissa keskeisimmät perusoikeussäännökset ovat perustuslain 10 §, joka koskee yksityisyyden suojaa, ja 12 §, joka koskee julkisuutta.

Perustuslain 10 §:n 1 momentin mukaan jokaisen yksityiselämä, kunnia ja kotirauha on turvattu. Säännöksen mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslaki sisältää siten henkilötietojen suojaa koskevan lainsäädäntötoimeksiannon. Perustuslakivaliokunta on katsonut, että sääntelykohteita ovat

- henkilötietojen rekisteröinnin tavoite,
- rekisteröitävien henkilötietojen sisältö, mukaan lukien niiden sallitut käyttötarkoitukset,
- tietojen luovutettavuus,
- tietojen säilytysaika rekisterissä ja
- rekisteröidyn oikeusturva samoin kuin
- näiden seikkojen sääntelemisen kattavuus ja yksityiskohtaisuus lain tasolla.¹⁰

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että mahdollisuudesta luovuttaa henkilötietoja teknisen käytöhteyden avulla tulee säätää lailla.¹¹

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta.

Perustuslain 12 §:n 2 momentissa viitataan viranomaisten asiakirjoihin ja muihin tallenteisiin. Pääsääntönä on asiakirjojen ja tallenteiden julkisuus (tallennejulkisuus). Tästä pääsäännöstä voidaan tärkeiden intressien vuoksi poiketa. Poikkeus tulee tehdä laintasoisin säännöksin. Perusoikeusdistrukseen liittyvissä esitoissa mainitaan yksityisyyden suoja yhtenä esimerkkinä sellaisesta intressistä, joka oikeuttaa poikkeamaan tallennejulkisuudesta. Tallennejulkisuuden osalta voidaan todeta, ettei se rajoitu vain asianosaisiin, vaan on luonteeltaan yleisöjulkisuutta.¹²

Perustuslain 15 §:n mukaan jokaisen omaisuus on turvattu. Perustuslakivaliokunnan käytännössä omaisuudella tarkoitetaan varallisuusarvoisia etuja, joihin kuuluu laajimpana omistusoikeus.¹³ Perustuslakivaliokunnan käytännöstä ei löydy esimerkkejä siitä, että omaisuutta koskevia tietoja ja niiden käsittelyä olisi tarkasteltu omaisuuden suojaa koskevan perusoikeussäännöksen valossa.

⁹ Perusoikeuksien suojaaman henkilöpiirin osalta ks. HE 309/1993 yleisperustelut 3.3. luku.

¹⁰ Ks. PeVL 14/1998 vp.

¹¹ Ks. PeVL 12/2002 vp, PeVL 14/2002 vp ja PeVL 2/2008.

¹² Ks. HE 309/1993 yksityiskohtaiset perustelut Suomen hallitusmuodon 10 §:n osalta.

¹³ Ks. HE 309/1993 yksityiskohtaiset perustelut Suomen hallitusmuodon 12 §:n osalta.

Perustuslain 18 §:ssä säädetään oikeudesta työhön ja elinkeinovapaudesta. Pykälän 1 momentin ensimmäisessä virkkeessä säädetään seuraavasti: ”Jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla.”

Perustuslain 21 §:ssä säädetään oikeusturvasta seuraavasti:

”Jokaisella on oikeus saada asiansa käsiteltyksi asianmukaisesti ja ilman aiheetonta viivytystä lain mukaan toimivaltaisessa tuomioistuimessa tai muussa viranomaisessa sekä oikeus saada oikeuksiaan ja velvollisuuksiaan koskeva päätös tuomioistuimen tai muun riippumattoman lainkäyttöelimen käsiteltäväksi.

Käsittelyn julkisuus sekä oikeus tulla kuulluksi, saada perusteltu päätös ja hakea muutosta samoin kuin muut oikeudenmukaisen oikeudenkäynnin ja hyvän hallinnon takeet turvataan lailla.”

Perustuslain 22 §:n mukaan julkisen vallan on turvattava perusoikeuksien toteutuminen. Säännöksessä ei ole määritelty keinoja, joilla julkisen vallan tulee turvaamisvelvollisuutensa toteuttaa. Keskeisiin keinoihin kuuluvat perusoikeuden käyttöä turvaavan ja täsmentävän lainsäädännön säätäminen sekä taloudellisten voimavarojen kohdentaminen.¹⁴

2.2 Julkisuuslaki

Viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999; jäljempänä julkisuuslaki) 1 §:n mukaan viranomaisten asiakirjat ovat julkisia, jollei kyseisessä tai muussa laissa erikseen toisin säädetä (julkisuusperiaate). Laissa säädettyjen tiedonsaantioikeuksien ja viranomaisten velvollisuuksien tarkoituksena on toteuttaa avoimuutta ja hyvää tiedonhallintatapaa viranomaisten toiminnassa sekä antaa yksilöille ja yhteisöille mahdollisuus valvoa julkisen vallan ja julkisten varojen käyttöä, muodostaa vapaasti mielipiteensä sekä vaikuttaa julkisen vallan käyttöön ja valvoa oikeuksiaan ja etujaan.

Julkisuuslain 5 §:n 1 momentin mukaan asiakirjoja ovat kirjalliset ja kuvalliset esitykset. Asiakirjoja ovat myös viestit, jotka ovat saatavissa selville vain automaattisen tietojenkäsittelyn tai äänen- ja kuvantoistolaitteiden taikka muiden apuvälineiden avulla.

Julkisuuslain 5 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen asiakirjalla tarkoitetaan viranomaisen hallussa olevaa asiakirjaa, jonka viranomainen tai sen palveluksessa oleva on laatinut taikka joka on toimitettu viranomaiselle asian käsittelyä varten tai muuten sen toimialaan tai tehtäviin kuuluvassa asiassa. Viranomaisen laatimana pidetään myös asiakirjaa, joka on laadittu viranomaisen antaman toimeksiannon johdosta, ja viranomaiselle toimitettuna asiakirjana asiakirjaa, joka on annettu viranomaisen toimeksiannosta tai muuten sen lukuun toimivalle toimeksiantotehtävän suorittamista varten. Lain 5 §:n 3–5 momentissa on säädetty poikkeuksista edellä mainittuun viranomaisen asiakirjan määritelmään.

Julkisuuslain soveltamisen kannalta keskeinen on viranomaisen määritelmä. Viranomaisia ovat lain 4 §:n 1 momentin 1 kohdan mukaan valtion hallintoviranomaiset sekä muut valtion virastot ja laitokset. Laissa tarkoitettuja viranomaisia ovat myös esimerkiksi valtion liikelaitokset ja kunnalliset viranomaiset. Julkisuuslakia sovelletaan muihinkin kuin laissa määriteltyihin viranomaisiin. Lain 4 §:n 2 momentin mukaan mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käyttäessä julkista valtaa. Metsäkeskukset ovat esimerkki julkista tehtävää hoitavasta yhteisöstä. Metsäkeskuslain 1 a §:ssä säädetään metsäkeskusten julkisista hallintotehtävistä. Näistä osaan liittyy julkisen vallan käyttöä.

¹⁴ Ks. HE 309/1993 yksityiskohtaiset perustelut Suomen hallitusmuodon 16 a §:n osalta.

Julkisuuslain 2 luvussa säädetään asiakirjan tulemisesta julkiseksi. Kun asiakirja on tullut julkiseksi, jokaisella on oikeus saada siitä tieto, ellei julkisuutta ole lailla erikseen rajoitettu. Lain 3 luvussa säädetään oikeudesta saada tieto asiakirjasta. Tiedonsaantioikeuksien laajuus määräytyy sen mukaan, onko kyse jokaisen oikeudesta saada tieto viranomaisen asiakirjasta vai asianosaisen oikeudesta tiedonsaantiin. Asianosaisen tiedonsaantioikeus ulottuu pääsääntöisesti myös salassa pidettäviin asiakirjoihin.

Julkisuuslain 4 luvussa säädetään siitä, miten tieto annetaan asiakirjasta. Lain 16 §:ssä säädetään asiakirjan antamistavoista. Viranomaisen asiakirjan sisällöstä annetaan tieto suullisesti taikka antamalla asiakirja viranomaisen luona nähtäväksi ja jäljennettäväksi tai kuunneltavaksi tai antamalla siitä kopio tai tuloste. Mainittu pykälä sisältää myös viranomaisen henkilökustereitä koskevan erityissäännöksen. Viranomaisen henkilökusteteri on julkisuuslain tarkoittama viranomaisen asiakirja. Lain 16 §:n 3 momentissa säädetään seuraavasti:

”Viranomaisen henkilökusteteristä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jollei laissa ole toisin erikseen säädetty, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Henkilötietoja saa kuitenkin luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.”

Henkilötiedolla tarkoitetaan mitä tahansa tiettyä luonnollista henkilöä koskevaa tietoa. Henkilökusteterin muodostaa henkilötietoja sisältävä tietojoukko, joka muodostuu käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä ja jota kokonaan tai osittain käsitellään automaattisen tietojen käsittelyn avulla. Henkilökusteteriä voidaan myös ylläpitää manuaalisesti. Kun viranomaisen henkilökusteteristä pyydetään tietoja, viranomaisen on selvitettävä, ovatko tiedot julkisia vai salassa pidettäviä ja onko tietojen pyytäjällä jokin henkilötietolaissa (523/1999) tai muussa laissa säädetty peruste kyseisten tietojen käsittelyyn. Jollei erityissäännöksiä ole, tietojen julkisuus ratkaistaan julkisuuslain mukaan ja oikeus käsitellä henkilötietoja henkilötietolain nojalla.

Julkisuuslain 5 luku koskee viranomaisen velvollisuuksia edistää tiedonsaantia ja hyvää tiedonhallintatapaa. Lain 18 §:n mukaan hyvään tiedonhallintatapaan kuuluu huolehtia viranomaisen toimintaa koskevien tietojen saatavuudesta, käytettävyydestä ja suojaamisesta sekä eheydestä ja muista tietojen laatuun vaikuttavista tekijöistä. Lain 20 §:ssä säädetään viranomaisen velvollisuudesta tuottaa ja jakaa tietoa. Viranomaisella on velvollisuus edistää tiedon saamista toiminnastaan julkaisu- ja tiedotustoiminnan avulla sekä käyttämällä sellaisia kanavia, joiden kautta kansalaiset voivat helposti saada tietoa.

Julkisuuslain 6 luvussa säädetään asiakirjan salassapidon perusteista. Lain 24 § sisältää 32-kohtaisen luettelon salassapidon perusteista. Ne voidaan jakaa kolmeen ryhmään sen mukaan, suojaavatko ne yksityistä intressiä, julkista intressiä vai julkisyhteisön omaa intressiä. Yksityistä intressiä suojaavista salassapidon perusteista voidaan mainita esimerkkinä pykälän 23 kohta, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat:

”asiakirjat, jotka sisältävät tietoja henkilön vuosituloista tai kokonaisvarallisuudesta taikka tuen tai etuuden perusteena olevista tuloista ja varallisuudesta taikka jotka muutoin kuvaavat hänen taloudellista asemaansa, sekä ulosottoviranomaisen asiakirjat siltä osin kuin ne sisältävät sellaisia tietoja, jotka ulosottorekisteriin merkittyinä olisivat ulosottokaaren mukaan salaisia, sekä tiedot luonnollisesta henkilöstä ulosottovelallisena ja ulosottoselvitys”.

Taloudellista asemaa koskeva lauseke ei sisällä niin sanottua vahinkoedellytyslauseketta. Toisin sanoen salassapidon arvioinnissa ei kiinnitetä huomiota siihen, aiheutuuko tiedon antamisesta haittaa. Taloudellista asemaa koskevat tiedot kuuluvat ehdottoman salaisuuden piiriin. Julkisuuslain esitöissä on taloudellista asemaa koskevia tietoja kuvattu seuraavasti:

*"Taloudellisella asemalla tarkoitetaan henkilön taloutta kokonaisuudessaan, esimerkiksi palkkaa päätoimesta tai kokonaisvarallisuutta koskevia tietoja. Samoin henkilön maksukykyä kuvaavat tiedot voivat olla laissa tarkoitetulla tavalla taloudellista asemaa kuvaavia. Säännöksen mukaan mitkä tahansa tuloa koskevat tiedot eivät olisi salassa pidettäviä, jolleivät ne kuvaa henkilön taloudellista asemaa laajemmin."*¹⁵

Vastaavasti eivät myöskään mitkä tahansa varallisuutta koskevat tiedot ole salassa pidettäviä, elleivät ne kuvaa asianomaisen henkilön kokonaisvarallisuutta.

Yleistä intressiä suojaavasta salassapidon perusteesta voidaan mainita esimerkkinä julkisuuslain 24 §:n 15 kohta, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat

"asiakirjat, jotka sisältävät tietoja viranomaisen tehtäväksi säädetystä tarkastuksesta tai muusta valvontatoimeen liittyvästä seikasta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi valvonnan tai sen tarkoituksen toteutumisen tai ilman painavaa syytä olisi omiaan aiheuttamaan vahinkoa asiaan osalliselle".

Säännöksen tavoitteena on turvata sekä valvonnan yleisiä toteuttamisedellytyksiä että mahdollistaa yksittäisten valvontatoimien onnistuminen.

Yleistä intressiä suojaavana salassapidon perusteena voidaan pitää myös julkisuuslain 24 §:n 14 kohtaa, jonka mukaan salassa pidettäviä ovat

"asiakirjat, jotka sisältävät tietoja uhanalaisista eläin- tai kasvilajeista tai arvokkaiden luonnonalueiden suojelusta, jos tiedon antaminen niistä vaarantaisi kysymyksessä olevan eläin- tai kasvilajin tai alueen suojelun".

Mainittuun salassapitoperusteeseen sisältyy vahinkoedellytyslauseke. Olettamana on kyseisten luonnonarvoja koskevien asiakirjojen julkisuus. Tietojen antaminen voidaan kuitenkin estää, jos on pelättävissä, että tietoja käytetään väärin.

Julkisuuslain 24 § sisältää yleisimmät salassapitoperusteet. Lainsäätäjän tavoitteena on ollut laatia sellaiset yleissäännökset, jotka vähentävät tarvetta erityissäännöksiin muissa laeissa. Tähän liittyy eduskunnan ponsi, jonka mukaan salassapitoa koskevien erityissäännösten ottamista muuhun kuin julkisuuslakiin on vältettävä.¹⁶

Julkisuuslain 28 § sisältää säännöksen, jossa viitataan tieteellisen tutkimuksen vapauden turvaamiseen. Mainituksa pykälässä säädetään seuraavasti:

"Viranomainen voi, jollei lailla toisin säädetä, antaa yksittäistapauksessa luvan tietojen saamiseen salassa pidettävästä asiakirjastaan tieteellistä tutkimusta, tilastointia taikka viranomaisen suunnittelu- tai selvitystyötä varten, jos on ilmeistä, ettei tiedon antaminen loukkaa niitä etuja, joiden suojaksi salassapitovelvollisuus on säädetty. Lupaa harkittaessa on huolehdittava siitä, että tieteellisen tutkimuksen vapaus turvataan. Jos asiakirjaan sisältyvät tiedot on annettu viranomaiselle sen suostumuksella, jonka etujen suojaamiseksi salassapitovelvollisuus on säädetty, lupaa ei saa antaa vastoin suostumuksessa tiedon käytölle ja luovutukselle asetettuja ehtoja. Jos lupa tarvitaan usean saman ministeriön alaisen viranomaisen asiakirjasta, luvasta päättää ministeriö asianomaisia viranomaisia tarvittaessa kuultuaan.

¹⁵ Ks. HE 30/1998 24 §:n yksityiskohtaiset perustelut.

¹⁶ Ks. HE 30/1998 24 §:n yksityiskohtaiset perustelut ja eduskunnan lausuma julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistukseen liittyviä lakeja säädettyäessä (EV 303/1998 vp).

Edellä 1 momentissa tarkoitettu lupa voidaan antaa määräajaksi, ja siihen on liitettävä yleisen ja yksityisen edun suojaamiseksi tarpeelliset määräykset. Lupa voidaan peruuttaa, milloin siihen harkitaan olevan syytä.”

Toisin sanoen tieteellistä tutkimusta varten on mahdollista luovuttaa salassa pidettäviäkin tietoja.

Julkisuuslain 22 §:n 2 momentin mukaan salassa pidettävää viranomaisen asiakirjaa tai sen kopiota tai tulostetta ei saa luovuttaa sivulliselle teknisen käyttöyhteyden avulla. Julkisuuslain 29 §:n 3 momentissa säädetään tietojen luovuttamisesta viranomaisille seuraavasti:

”Viranomainen voi avata toiselle viranomaiselle teknisen käyttöyhteyden henkilörekisterinsä sellaisiin tietoihin, jotka toisen viranomaisen on laissa erikseen säädetyn velvollisuuden mukaan otettava päätöksenteossaan huomioon. Jos henkilötiedot on säädetty salassa pidettäväksi, käyttöyhteyden avulla saa hakea tietoja vain henkilöistä, jotka ovat antaneet siihen suostumuksensa, jollei salassa pidettävien tietojen luovuttamisesta erikseen nimenomaisesti säädetä toisin.”

Julkisuuslain 7 luvussa on säännökset viranomaisten mahdollisuudesta saada tietoja toiselta viranomaiselta. On huomattava, ettei viranomaisella ole yleistä virkatehtävien suorittamiseen perustuvaa oikeutta saada toiselta viranomaiselta tietoja asiakirjoista, jotka eivät ole julkisia. Julkisuuslain 29 §:n 1 momentissa luetellaan neljä eri perustetta, joihin salassa pidettävien tietojen antaminen toiselle viranomaiselle voi perustua. Salassa pidettävän tiedon antaminen voi perustua laintaseiseen säännökseen, asianomaisen henkilön antamaan suostumukseen, asiakirjan tarpeellisuuteen ennakkotietoa, ennakkoratkaisun antamista, muutoksenhakua, kantelua ja alistusasian käsittelyä koskevassa asiassa tai asiakirjan tarpeellisuuteen valvonta- tai tarkastustehtävän suorittamisessa.

2.3 Henkilötietolaki

Henkilötietolaissa säädetään henkilötietojen käsittelystä. Lain 1 §:n mukaan lain tarkoituksena on toteuttaa yksityiselämän suojaa ja muita yksityisyyden suojaa turvaavia perusoikeuksia henkilötietoja käsiteltäessä sekä edistää hyvän tietojenkäsittelytavan kehittämistä ja noudattamista.

Henkilötietolaki perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 95/46/EY yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta (jäljempänä tietosuojadirektiivi). Tietosuojadirektiivin osalta voidaan todeta, että sen johdanto-osan 72 kohdan mukaan ”julkisuusperiaate voidaan ottaa huomioon tämän direktiivin säännöksiä täytäntöön pantaessa”. Toisin sanoen yksityisyyden suojaa koskevat säännökset eivät sulje pois julkisuusperiaatetta. Henkilötietojen käsittelyä ja asiakirjojen julkisuutta koskevat säännökset on siten sovitettava yhteen lainsäädännössä.

Henkilötietolailla ja julkisuuslailla on liittymäkohtia, mutta on huomattava, että niiden soveltamisalat ovat erilaiset. Henkilötietolaissa säädetään oikeudesta käsitellä henkilötietoja. Julkisuuslain mukaan määräytyy taas se, ovatko asiakirjat julkisia. Oikeus käsitellä henkilötietoja on eri asia kuin se, ovatko tiedot julkisia. Henkilötiedot sinänsä ovat julkisia, ellei niiden salassapidosta ole säädetty julkisuuslaissa tai muussa laissa. Julkisuuslain soveltaminen rajoittuu laissa määriteltyihin viranomaisiin ja siltä osin kuin on kyse julkisen vallan käytöstä myös julkista tehtävää hoitaviin. Henkilötietolain soveltamisen kannalta ei ole merkitystä sillä, onko tiedon käsittelijänä viranomainen vai yksityinen.¹⁷ Molempien tulee toiminnassaan ottaa huomioon henkilötietojen käsittelyä koskevat säännökset.

Henkilötietolain soveltamisen kannalta keskeinen on henkilötiedon määritelmä. Henkilötiedolla tarkoitetaan henkilötietolain 3 §:n 1 kohdan mukaan

¹⁷ Ks. henkilötietolain 2 §, jossa säädetään henkilötietolain soveltamisalasta.

"kaikenlaisia luonnollista henkilöä taikka hänen ominaisuuksiaan tai elinolosuhteitaan kuvaavia merkintöjä, jotka voidaan tunnistaa häntä tai hänen perhettään tai hänen kanssaan yhteisessä taloudessa eläviä koskeviksi".

Henkilötietolakiin sisällytetyn henkilötiedon määritelmän tulkinnassa voidaan huomiota kiinnittää tietosuojadirektiivin vastaavaan määritelmään. Direktiivin 2 artiklan a kohdan mukaan henkilötiedoilla tarkoitetaan

"kaikenlaisia tunnistettua tai tunnistettavissa olevaa luonnollista henkilöä ("rekisteröity") koskevia tietoja; tunnistettavissa olevana pidetään henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa, erityisesti henkilönumeron taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella".

Henkilötietoja ovat toisin sanoen mitkä tahansa tiedot, jotka ovat luotettavalla tavalla yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön. Kuten tietosuojadirektiivin määritelmästä käy ilmi, myös sellainen tieto, joka on epäsuorasti yhdistettävissä luonnolliseen henkilöön, on henkilötieto. Esimerkiksi yksittäistä ajoneuvoa ja sen rekisterinumeroa koskevat tiedot ovat henkilötietoja, koska rekisterinumeron avulla on selvitettävissä ajoneuvon omistajaa ja haltijaa koskevat tiedot. Vastaavasti kiinteistötunnus on henkilötieto, koska sen avulla voidaan selvittää kiinteistön omistaja.

Henkilötietoja ovat kaikenlaiset luonnollista henkilöä koskevat tiedot. Merkitystä ei ole sillä, missä roolissa luonnollinen henkilö toimii. Henkilötietolailla suojataan luonnollista henkilöä koskevia tietoja myös silloin, kun on kyse ammatin- tai elinkeinonharjoittamisesta taikka julkisesta tehtävästä.

Muita keskeisiä henkilötietolain määritelmiä ovat henkilötietojen käsittelyn, henkilörekisterin ja rekisterinpitäjän määritelmät. Lain 3 §:n 2 kohdan mukaan henkilötietojen käsittelyllä tarkoitetaan

"henkilötietojen keräämistä, tallettamista, järjestämistä, käyttöä, siirtämistä, luovuttamista, säilyttämistä, muuttamista, yhdistämistä, suojaamista, poistamista, tuhoamista sekä muita henkilötietoihin kohdistuvia toimenpiteitä".

Käsittely viittaa hyvin erityyppisiin toimenpiteisiin. Henkilötietolain säännökset tai mahdolliset erityissäännökset henkilötietojen käsittelyssä on siis otettava huomioon kaikissa henkilötietoihin kohdistuvissa toimenpiteissä.

Henkilötietolain 3 §:n 3 kohdan mukaan henkilörekisterillä tarkoitetaan

"käyttötarkoituksensa vuoksi yhteenkuuluvista merkinnöistä muodostuvaa henkilötietoja sisältävää tietojoukkoa, jota käsitellään osin tai kokonaan automaattisen tietojenkäsittelyn avulla taikka joka on järjestetty kortistoksi, luetteloksi tai muulla näihin verrattavalla tavalla siten, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot voidaan löytää helposti ja kohtuuttomitta kustannuksitta".

Henkilötietolain 3 §:n 4 kohdan mukaan rekisterinpitäjällä tarkoitetaan

"yhtä tai useampaa henkilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiötä, jonka käyttöä varten henkilörekisteri perustetaan ja jolla on oikeus määrätä henkilörekisterin käytöstä tai jonka tehtäväksi rekisterinpito on lailla säädetty".

Henkilötietolain 2 luvussa on määritelty henkilötietojen käsittelyn yleiset periaatteet. Rekisterinpitäjää koskee huolellisuusvelvoite. Henkilötietojen käsittelyn tulee olla myös suunniteltua (6 §). Henkilötietojen käsittelyn tulee olla perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Suunnitteluvaiheessa on määriteltävä, mihin tarkoitukseen henkilötietoja käytetään sekä miten henkilötietoja hankitaan ja mihin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan. Suunnitteluvelvoite liittyy lain 7 §:ssä määriteltyyn käyttötarkoitussidonnaisuuteen. Henkilötietoja ei saa käsitellä tavalla, joka ei vastaa suunnit-

teltua henkilötietojen käyttötarkoitusta. Historiallista tutkimusta, tieteellistä tutkimusta ja tilastotarkoitusta varten tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä pidetään kuitenkin yhteensopivana alkuperäisen käyttötarkoituksen kanssa.

Henkilötietolain 9 §:ssä asetetaan henkilötietojen käsittelylle tarpeellisuusvaatimus. Tarpeellisuusvaatimus tarkoittaa, että käsiteltävien henkilötietojen tulee olla tarpeellisia määritellyn henkilötietojen käyttötarkoituksen kannalta. Rekisterinpitäjän tulee ottaa tarpeellisuusvaatimus huomioon esimerkiksi silloin, kun hän määrittelee kerättäviä henkilötietoja. Tarpeellisuusvaatimus on keskeinen myös arvioitaessa tiedonluovutuksen edellytyksiä. Tietojen luovuttamisen perusteeksi ei siis riitä se, että henkilötietojen käsittelyyn on olemassa jokin laissa säädetty peruste. Tietojen pyytäjän tulee osoittaa, että pyydetyt tiedot ovat tarpeellisia ilmoitetun käyttötarkoituksen kannalta.

Henkilötietolain 9 §:n 2 momentissa säädetään tietojen laatuvaatimuksista seuraavasti:

"Rekisterinpitäjän on huolehdittava siitä, ettei virheellisiä, epätäydellisiä tai vanhentuneita henkilötietoja käsitellä (virheettömyysvaatimus). Rekisterinpitäjän velvollisuutta arvioitaessa on otettava huomioon henkilötietojen käsittelyn tarkoitus sekä käsittelyn merkitys rekisteröidyn yksityisyyden suojalle."

Henkilötietolain 3 §:n 7 kohdan mukaan suostumuksella tarkoitetaan

"kaikenlaista vapaaehtoista, yksilöityä ja tietoista tahdon ilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn".

On huomattava, että edellä selostettu tarpeellisuusvaatimus koskee kaikkea henkilötietojen käsittelyä eli niitäkin tilanteita, joissa tiedot luovutetaan suostumuksen perusteella. Toisin sanoen suostumukseen ei oikeuta rekisterinpitäjää luovuttamaan sellaisia henkilötietoja, jotka eivät ole tarpeen ilmoitetun tietojen käyttötarkoituksen perusteella. Tästä syystä suostumuksessa tulee yksilöidä käyttötarkoituksittain ne tiedot, joiden luovuttamista suostumus koskee.

Henkilötietolain 8 §:ssä säädetään yleisistä henkilötietojen käsittelyn edellytyksistä seuraavasti:

"Henkilötietoja saa käsitellä ainoastaan:

- 1) rekisteröidyn yksiselitteisesti antamalla suostumuksella;*
- 2) rekisteröidyn toimeksiannosta tai sellaisen sopimuksen täytäntöönpanemiseksi, jossa rekisteröity on osallisena, taikka sopimusta edeltävien toimenpiteiden toteuttamiseksi rekisteröidyn pyynnöstä;*
- 3) jos käsittely yksittäistapauksessa on tarpeen rekisteröidyn elintärkeän edun suojaamiseksi;*
- 4) jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta;*
- 5) jos rekisteröidyllä on asiakas- tai palvelussuhteen, jäsenyyden tai muun niihin verrattavan suhteen vuoksi asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan (yhteysvaatimus);*
- 6) jos kysymys on konsernin tai muun taloudellisen yhteenliittymän asiakkaita tai työntekijöitä koskevista tiedoista ja näitä tietoja käsitellään kyseisen yhteenliittymän sisällä;*
- 7) jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän toimeksiannosta tapahtuvaa maksupalvelua, tietojenkäsittelyä tai muita niihin verrattavia tehtäviä varten;*
- 8) jos kysymys on henkilön asemaa, tehtäviä ja niiden hoitoa julkisyhteisössä tai elinkeinoelämässä kuvaavista yleisesti saatavilla olevista tiedoista ja näitä tietoja käsitellään rekisterinpitäjän tai tiedot saavan sivullisen oikeuksien ja etujen turvaamiseksi; tai*
- 9) jos tietosuojalautakunta on antanut käsittelyyn 43 §:n 1 momentissa tarkoitetun luvan.*

Henkilötietojen luovuttaminen voi tapahtua 1 momentin 5 kohdan nojalla vain, jos henkilötiedon luovuttaminen kuuluu tavanomaisena osana kysymyksessä olevan toiminnan harjoittamiseen edellyttäen, että tarkoitus, johon tiedot luovutetaan, ei ole yhteensopimaton henkilötietojen käsittelyn tarkoituksen kanssa ja että rekisteröidyn voidaan olettaa tietävän henkilötietojen tällaisesta luovuttamisesta.

Arkaluonteisten henkilötietojen ja henkilötunnuksen käsittelystä säädetään 3 luvussa. Henkilötietojen käsittelystä erityisiä tarkoituksia varten säädetään 4 luvussa.

Oikeudesta saada tieto ja muusta henkilötietojen luovuttamisesta viranomaisen henkilörekisteristä on voimassa, mitä viranomaisten asiakirjojen julkisuudesta säädetään.”

Henkilötietolain 4 luku sisältää säännökset siitä, millaisin edellytyksin henkilötietoja voidaan käyttää esimerkiksi seuraaviin tarkoituksiin:

- tutkimus (14 §),
- tilasto (15 §),
- viranomaisen suunnittelu- ja selvitystehtävät (16 §) sekä
- suoramarkkinointi ja muut osoitteelliset lähetykset (19 §).

Tutkimuksella tarkoitetaan historiallista tai tieteellistä tutkimusta. Henkilötietolain 14 §:ssä säädetään niiden osalta seuraavasti:

”Historiallista tai tieteellistä tutkimusta varten saa henkilötietoja käsitellä muilla kuin 8 §:n 1 momentissa säädetyillä perusteilla, jos:

- 1) tutkimusta ei voi suorittaa ilman henkilön yksilöintiä koskevia tietoja ja jos rekisteröityjen suostumusta ei tietojen suuren määrän, tietojen iän tai muun sellaisen syyn vuoksi ole mahdollista hankkia;*
- 2) henkilörekisterin käyttö perustuu asianmukaiseen tutkimussuunnitelmaan ja tutkimuksella on vastuullinen johtaja tai siitä vastaava ryhmä;*
- 3) henkilörekisteriä käytetään ja siitä luovutetaan henkilötietoja vain historiallista tai tieteellistä tutkimusta varten sekä muutoinkin toimitaan niin, että tiettyä henkilöä koskevat tiedot eivät paljastu ulkopuolisille; sekä*
- 4) henkilörekisteri hävitetään tai siirretään arkistoitavaksi tai sen tiedot muutetaan sellaiseen muotoon, ettei tiedon kohde ole niistä tunnistettavissa, kun henkilötiedot eivät enää ole tarpeen tutkimuksen suorittamiseksi tai sen tulosten asianmukaisuuden varmistamiseksi.*

Mitä 1 momentin 3 kohdassa säädetään, ei sovelleta, jos siinä tarkoitettu menettely henkilörekisteriin talletettujen tietojen ikä ja laatu huomioon ottaen on rekisteröityjen yksityisyyden suojan vuoksi ilmeisen tarpeetonta.

Mitä 1 momentissa säädetään, sovelletaan täydentävästi silloin, kun henkilötietojen käsittely perustuu 8 §:n 1 momenttiin.”

Henkilötietolain 19 §:ssä säädetään suoramainontaan, etämyyntiin tai muuhun suoramarkkinointiin taikka muihin näihin rinnastettaviin osoitteellisiin lähetyksiin liittyvän henkilötietojen käsittelyn perusteista. Pykälässä säädetään lisäksi tietojen keräämisestä niin sanottuun kampanjaluonteiseen suoramarkkinointirekisteriin tai pysyvään suoramarkkinointirekisteriin. Näihin säännöksiin liittyy lain 30 §:n kiello-oikeutta koskeva säännös. Rekisteröidyllä on oikeus kieltää rekisterinpitäjää käsittelemästä häntä itseään koskevia tietoja muun muassa suoramainontaa, etämyyntiä ja muuta suoramarkkinointia sekä markkina- ja mielipidetutkimusta varten. Jos kyse on tietojen luovuttamisesta suoramarkkinointiin ja kyseessä on viranomaisen henkilörekisteri, edellä 2.2 luvussa selostettu julkisuuslain 16 §:n 3 momentin säännös on ensisijainen suhteessa henkilötietolain 19 §:n säännöseen.

Henkilötietolain 5 luvussa säädetään tietojen siirrosta Euroopan unionin ulkopuolelle.

Henkilötietolain 6 luvussa säädetään rekisteröidyn oikeuksista. Lain 24 §:n 1 momentissa säädetään rekisteröidyn informoinnista seuraavasti:

"Rekisterinpitäjän on henkilötietoja kerätessään huolehdittava siitä, että rekisteröity voi saada tiedon rekisterinpitäjästä ja tarvittaessa tämän edustajasta, henkilötietojen käsittelyn tarkoituksesta sekä siitä, mihin tietoja säännönmukaisesti luovutetaan, samoin kuin ne tiedot, jotka ovat tarpeen rekisteröidyn oikeuksien käyttämiseksi asianomaisessa henkilötietojen käsittelyssä. Tiedot on annettava henkilötietoja kerättäessä ja talletettaessa tai, jos tiedot hankitaan muualta kuin rekisteröidyltä itseltään ja tietoja on tarkoitus luovuttaa, viimeistään silloin kun tietoja ensi kerran luovutetaan."

Henkilötietolain 24 §:n 2 momentissa säädetään poikkeuksista tiedonantovelvollisuuteen. Velvoitteista voidaan poiketa eräissä tilanteissa. Nämä tilanteet ovat kuitenkin poikkeuksellisia eikä tiedonantovelvoitteesta voi poiketa, jos tietoja käytetään rekisteröityä koskevassa päätöksenteossa.

Henkilötietolain 26 §:ssä säädetään rekisteröidyn tarkastusoikeudesta. Jokaisella on oikeus tarkastaa itseään koskevat henkilötiedot. Henkilötietolain mukaan jokaisella on salassapitosäännösten estämättä oikeus saada tietää, mitä häntä koskevia henkilötietoja henkilörekisteriin on talletettu tai, ettei rekisterissä ole häntä koskevia tietoja. Rekisterinpitäjän on samalla ilmoitettava rekisteröidylle rekisterin säännönmukaiset tietolähteet sekä mihin henkilörekisterin tietoja käytetään ja säännönmukaisesti luovutetaan. Lain 26 §:n 3 momentissa säädetään, ettei rekisterinpitäjä saa periä tietojen antamisesta korvausta, jos siitä, kun rekisteröity edellisen kerran sai tarkastettavakseen tietonsa, on kulunut alle vuosi.

Henkilötietolain 27 §:ssä säädetään eräistä tilanteista, joissa rekisteröidyn tarkastusoikeus voidaan evätä. Myös erityislainsäädännössä voidaan evätä rekisteröidyn tarkastusoikeus. Lain 28 § sisältää säännökset tarkastusoikeuden toteuttamismenettelystä.

Henkilötietolain 29 §:ssä säädetään tietojen korjaamisesta. Rekisterinpitäjän on ilman aiheetonta viivästystä oikaistava, poistettava tai täydennettävä rekisterissä oleva käsittelyn tarkoituksen kannalta virheellinen, tarpeeton, puutteellinen tai vanhentunut henkilötieto. Rekisterinpitäjällä on velvollisuus toimia oma-aloitteisesti ja myös rekisteröidyn vaatimuksesta. Mainitun pykälän mukaan rekisterinpitäjän on myös estettävä virheellisen tiedon leviäminen, jos tieto voi vaarantaa rekisteröidyn yksityisyyden suojaa tai hänen oikeuksiaan. Pykälässä säädetään myös tietojen korjaamiseen liittyvästä menettelystä.

Henkilötietolain 7 luku sisältää säännökset tietoturvallisuudesta ja tietojen säilytyksestä. Lain 32 §:n mukaan rekisterinpitäjän tulee toteuttaa tarpeelliset tekniset ja organisatoriset toimenpiteet tietojen suojaamiseksi. Henkilötiedot on siten niiden kaikissa käsittelyvaiheissa suojattava ulkopuolisilta henkilötietolain ja mahdollisten salassapitosäännösten edellyttämällä tavalla. Lain 33 §:ssä säädetään henkilötietojen käsittelyyn liittyvästä vaitiolo-velvollisuudesta. Lain 34 §:ssä säädetään henkilörekisterin hävittämisestä seuraavasti:

"Henkilörekisteri, joka ei ole enää rekisterinpitäjän toiminnan kannalta tarpeellinen, on hävitettävä, jollei siihen talletettuja tietoja ole erikseen säädetty tai määrätty säilytettäväksi tai jollei rekisteriä siirretä 35 §:ssä tarkoitetulla tavalla arkistoon."

Henkilötietolain 35 §:n 1 ja 2 momentissa säädetään henkilörekisterin arkistoon siirtämisestä seuraavasti:

"Arkistolaitokseen tai siihen verrattavaan arkistoon siirrettyjen henkilörekistereiden käytöstä ja suojaamisesta sekä niissä olevien tietojen luovuttamisesta on voimassa, mitä erikseen säädetään. Arkistolaitoksen tai siihen verrattavan arkiston on kuitenkin henkilötietoja yksityisistä henkilörekistereistä luovutettaessa otettava huomioon, mitä

tässä laissa säädetään henkilötietojen käsittelystä ja luovuttamisesta, jollei se henkilökisteriin talletettujen tietojen ikä ja laatu huomioon ottaen ole rekisteröityjen yksityisyyden suojan vuoksi ilmeisen tarpeetonta.

Henkilökisteri, joka on tieteellisen tutkimuksen kannalta tai muusta syystä merkityksellinen, voidaan siirtää korkeakoulun taikka tutkimustyötä lakisääteisenä tehtävänä suorittavan laitoksen tai viranomaisen arkistoon, jos kansallisarkisto on antanut siihen luvan. Kansallisarkisto voi antaa yhteisölle, säätiölle ja laitokselle luvan siirtää arkistonsa omassa toiminnassa syntyneitä henkilökistereitä, jotka täyttävät edellä mainitut vaatimukset. Kansallisarkiston on päätöksessään määrättävä, miten rekistereiden suojaus on järjestettävä sekä miten henkilötietojen käyttöä on valvottava."

Tämän muistion liitteenä 2 on tietosuojavaltuutetun toimistossa laadittu kaavio rekisterinpitäjää koskevista henkilötietojen käsittelyä koskevista säännöksistä.

2.4 Kansainväliset velvoitteet

2.4.1 Århusin sopimus ja ympäristötietodirektiivi

Århusin yleissopimuksen tavoitteena on edistää nykyiseen ja tuleviin sukupolviin kuuluvien oikeutta elää heidän terveydelleen ja hyvinvoinnilleen suotuisassa ympäristössä. Yleissopimuksen sopimuspuolet takaavat yleisölle oikeuden saada tietoa, osallistua päätöksentekoon ja käyttää muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeutta ympäristöä koskevissa asioissa siten kuin yleissopimuksessa tarkemmin määrätään. Århusin sopimus on Suomessa saatettu voimaan tiedon saannista, yleisön osallistumisoikeudesta sekä muutoksenhaku- ja vireillepano-oikeudesta ympäristöasioissa tehdyn yleissopimuksen muutoksen lainsäädännön alaan kuuluvien määräysten voimaansaattamisesta annetulla lailla (351/2008).

Århusin sopimus sisältää määräyksiä, jotka voidaan ryhmitellä kolmeen ryhmään: ympäristöä koskevan tiedon saanti, yleisön osallistumisoikeus ympäristöä koskevaan päätöksentekoon sekä muutoksenhakuoikeus. Sopimuksen soveltamisalan kannalta keskeisimpiä sopimusmääräyksiä on sopimuksen 2 artikla, joka sisältää muun muassa viranomaista ja ympäristöä koskevaa tietoa koskevat määritelmät. Ympäristöä koskevan tiedon saannin kannalta keskeisin sopimusartikla on Århusin sopimuksen 4 artikla.

Århusin sopimuksen 2 artiklan 2 kohdan mukaan viranomaisilla tarkoitetaan kansallisen, alueellisen ja muun tason hallintoa (a kohta) sekä lainsäädännön mukaisesti viranomaisen tehtäviä hoitavaa luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä (b kohta). Viranomaisena pidetään myös muuta luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, jolla on ympäristöön liittyviä julkisia velvollisuuksia tai tehtäviä tai jotka tarjoavat niihin liittyviä julkisia palveluja a tai b kohdassa tarkoitettujen elinten tai henkilöiden toimivaltaan kuuluvilla aloilla (c kohta). Määritelmän mukaan viranomaisella tarkoitetaan lisäksi sopimuspuolena olevan taloudellisen yhdentymisen järjestön toimielimiä. Viranomaisen määritelmä ei koske tuomio- tai lainsäädäntövaltaa käyttäviä toimielimiä.

Århusin sopimuksen 2 artiklan 3 kohdan ympäristöä koskevan tiedon määritelmä on laaja:

"ympäristöä koskevalla tiedolla" tarkoitetaan kirjallisessa, visuaalisessa, kuultavassa, sähköisessä tai muussa aineellisessa muodossa olevaa tietoa, joka koskee:

a) ympäristön osa-alueiden, kuten ilman ja ilmakehän, veden, maaperän, maa-alueiden, maiseman ja luontokohteiden tilaa, biologista monimuotoisuutta ja sen osatekijöitä, joihin sisältyvät myös muuntogeeniset organismit, ja näiden osa-alueiden välistä vuorovaikutusta,

b) erilaisia tekijöitä, kuten aineita, energiaa, melua ja säteilyä, toimia tai toimenpiteitä, mukaan lukien hallinnolliset toimenpiteet, ympäristösopimukset, toimintaohjelmat,

lainsäädäntö, suunnitelmat ja ohjelmat, jotka vaikuttavat tai todennäköisesti vaikuttavat tämän kappaleen a kohdassa mainittuihin ympäristön osa-alueisiin, sekä tietoa kustannus-hyötysuhdetta koskevista analyyseista ja muista taloudellisista analyyseista ja oletuksista, joita käytetään ympäristöä koskevassa päätöksenteossa,

c) ihmisten terveyden ja turvallisuuden, elinolosuhteiden, kulttuurikohteiden ja rakennetun ympäristön tilaa, siinä määrin kuin ympäristön osa-alueiden tila tai näiden osa-alueiden välityksellä, tämän kappaleen b kohdassa tarkoitetut tekijät, toimet tai toimenpiteet, vaikuttavat tai voivat vaikuttaa niihin,”

Århusin sopimuksen mukaan sopimuspuolten tulee varmistaa, että viranomaiset antavat ympäristöä koskevat tiedot yleisön käyttöön pyydettyä ja niin, ettei pyynnön esittäjän tarvitse osoittaa asian koskevan häntä. Tieto tulee antaa pyydettyssä muodossa, elleivät viranomaiset perustellusti katso, että tiedon esittäminen toisessa muodossa olisi aiheellista tai jos tietoa ei jo ole yleisön saatavilla toisessa muodossa. Tieto on annettava käyttöön mahdollisimman pian ja viimeistään kuukauden kuluessa pyynnön esittämisestä. Tiedon määrä ja monitahoisuus voivat kuitenkin edellyttää määrääjän pidentämistä kahteen kuukauteen pyynnön esittämisestä. Määrääjän pidentämisestä ja sitä koskevista perusteluista on ilmoitettava pyynnön esittäjälle.

Tietoa koskeva pyyntö voidaan evätä. Tietoa koskeva pyyntö voidaan evätä, jos pyydetty tieto ei ole sen viranomaisen hallussa, jolle pyyntö on esitetty tai kun pyyntö on ilmeisen kohtuuton tai esitetty liian yleisessä muodossa taikka pyyntö koskee valmisteilla olevaa aineistoa tai viranomaisen sisäisiä asiakirjoja. Pyyntöön epäminen on mahdollista silloin, jos asiakirjojen julkistaminen vaikuttaa haitallisesti a) viranomaisen toiminnan luottamuksellisuuteen, b) kansainvälisiin suhteisiin, maanpuolustukseen, yleiseen turvallisuuteen tai c) tuomioistuinkäsittelyyn, henkilön mahdollisuuden saada oikeudenmukainen oikeudenkäynti tai viranomaisen mahdollisuuden suorittaa rikosioikeudellinen tai kurinpidollinen tutkinta. Pyyntö voidaan evätä myös silloin, kun asiakirjojen julkistaminen vaikuttaa d) haitallisesti kaupallisten tai teollisten tietojen luottamuksellisuuteen (jos luottamuksellisuudesta säädetään kansallisessa lainsäädännössä oikeutetun taloudellisen edun suojelemiseksi), e) teollis- ja tekijänoikeuksiin, f) henkilötietojen tai luonnollista henkilöä koskevien tiedostojen tai molempien luottamuksellisuuteen (jos kyseinen henkilö ei ole antanut lupaa tiedon julkaisemiseen) tai julkistaminen vaikuttaa g) pyydetty tiedot toimittaneen kolmannen osapuolen etuun taikka h) ympäristöön, johon tieto liittyy, esimerkiksi harvinaisten lintujen pesimäpaikkoihin. Århusin sopimuksen voimaansaattamista koskevassa hallituksen esityksen (HE 165/2003) mukaan epäämisperusteita on tulkittava suppeasti ottaen huomioon tiedon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu ja se seikka, liittyykö pyydetty tieto ympäristöön kohdistuviin päästöihin.

Kun pyydetty tieto ei ole viranomaisten hallussa, näiden on ilmoitettava mahdollisimman nopeasti pyynnön esittäjälle se viranomainen, jolla tieto on, tai toimitettava pyyntö kyseiselle viranomaiselle ja ilmoitettava siitä pyynnön esittäjälle. Epäminen voi tapahtua myös silloin, kun pyyntö koskee keskeneräistä aineistoa tai viranomaisten sisäisiä asiakirjoja, jolloin epäminen tapahtuu kansallisen lainsäädännön ja yleisen käytännön nojalla ja ottaen huomioon julkistamiseen liittyvä mahdollinen etu. Jos tieto koskee keskeneräistä aineistoa tai viranomaisten sisäisiä asiakirjoja tai jos asiakirjojen julkistamisen vaikutus olisi haitallinen, sopimuspuolet kuitenkin varmistavat, onko tiedot mahdollista erottaa evätyistä tiedoista vaikuttamatta erotettavien tietojen luottamuksellisuuteen. Jos se on mahdollista, viranomaiset antavat pyydetyn jäljellä olevan ympäristöä koskevan tiedon saataville.

Tietopyynnön epämisestä on ilmoitettava kirjallisesti, jos pyyntö on esitetty kirjallisesti tai jos pyynnön esittäjä niin vaatii. Epäämisilmoituksessa on esitettävä perustelut kieltäytymiselle ja annettava tietoja niin sanotusta uudelleentarkastelumenettelystä (sopimuksen 9 artikla). Epäämisestä on ilmoitettava mahdollisimman nopeasti ja viimeistään kuukauden kuluessa, jollei määräaika ole tietojen monitahoisuuden vuoksi perusteltua pidentää kahteen kuukauteen pyynnön esittämisestä. Määrääjän pidentämisestä ja sen perusteluista on ilmoitettava pyynnön esittäjälle.

Århusin sopimukseen liittyen Euroopan yhteisö muutti omaa lainsäädäntöään. Ympäristöä koskevan tiedon saantiin liittyy ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta ja neuvoston direktiivin 90/313/ETY kumoamisesta annettu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2003/4/EY, jäljempänä ympäristötietodirektiivi. Direktiivin 2 artikla sisältää viranomaisen ja ympäristötiedon määritelmät. Direktiivin 3 artiklassa säädetään ympäristötiedon saatavuudesta pyydettyä ja 4 artiklassa poikkeuksista tietojensaantioikeuteen.

Suomessa julkisuutta säännellään viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetulla lailla. Lain säännösten on katsottu vastaavan Århusin yleissopimuksen ja ympäristötietodirektiivin vaatimuksia, osin jopa ylittävän ne. Tästä syystä sopimuksen hyväksyminen ja voimaansaattaminen eivät edellyttäneet lainsäädäntömuutoksia siltä osin kuin kyse oli yleisön oikeudesta saada ympäristöä koskevaa tietoa. Sopimuksen määräykset kuitenkin poikkeavat joiltain osin julkisuuslain sääntelystä.

Perustuslakivaliokunta¹⁸ on ympäristötietodirektiiviä koskevan asetusehdotuksen osalta lausunnossaan todennut, että julkisuuslaki takaa laajemman tiedonsaantioikeuden. Perustuslakivaliokunta kiinnitti huomiota direktiivin viranomaista koskevaan määritelmän osalta siihen, että kyseessä oli vähimmäisdirektiivi eli direktiivi, joka asettaa kansalliset vähimmäisvaatimukset. Perustuslakivaliokunta lausui asiasta seuraavasti:

"Direktiivin vähimmäisluonteesta johtuu toisaalta, että sen soveltamisalaa ei voida supistaa kansallisin lainsäädäntötoimenpitein. Direktiiviehdotuksen mukainen tiedonsaantioikeus ulottuu myös joihinkin sellaisiin yksityisoikeudellisiin oikeussubjekteihin, jotka jäävät yleisen julkisuuslainsäädännön ulkopuolelle. Tämän seikan kannalta huomionarvoisia ovat 2 artiklan 2 kohdan b ja c alakohta. Valiokunta ei näe syytä vastustaa tällaista ympäristötiedon julkisuutta laventavaa sääntelyä, etenkin kun perustuslain 124 §:n johdosta on mahdollista, että ympäristöön vaikuttavia tehtäviä annetaan myös muille kuin viranomaisille. Joka tapauksessa ehdotus nykyisessä tulkinanvaraisuudessaan kaipaa kiistatta täsmentämistä. Jos direktiivi säilyttää tällaisen sisällön, direktiivin kansallisessa täytäntöönpanossa on tältä osin asianmukaista keskittyä yleisen julkisuuslainsäädännön asemesta erityissäädöksiin."

Erityissäädöksiin tulee siis huolehtia, että Århusin sopimuksen ja ympäristötietodirektiivin velvoitteet tulevat huomioon otetuiksi myös muiden kuin viranomaisten osalta.

2.4.2 INSPIRE-direktiivi

Tiettyjen viranomaisten hallinnassa olevien paikkatietoaineistojen saatavuudelle ja käytölle asetetaan puitteet Euroopan yhteisön paikkatietoinfrastruktuurin (INSPIRE) perustamisesta annetussa Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivissä 2007/2/EY, jäljempänä INSPIRE-direktiivi. Direktiivillä tehostetaan olemassa olevien paikkatietovarantojen käyttöä erityisesti ympäristöasioiden hoidossa, lisätään viranomaisten välistä tietoyhteistyötä ja luodaan edellytyksiä entistä monipuolisempien kansalaispalveluiden syntymiselle. Direktiivin voimaansaattamiseen liittyen hallitus on maaliskuussa 2009 antanut eduskunnalle esityksen laiksi paikkatietoinfrastruktuurista (HE 18/2009 vp). Eduskunta on hyväksynyt ensimmäisessä käsittelyssä lakiehdotuksen muuttamattomana. Lakiehdotuksen toinen käsittely on päättynyt 12.5.2009. Eduskunta ei vielä ole antanut vastausta hallituksen esitykseen.

INSPIRE-direktiivin yleisenä päämääränä on, että yhteiskunnan paikkatietoja tuottavat ja käyttävät prosessit ovat yhteensopivia, tehokkaita, luotettavia ja käyttäjien tarpeita vastaavia, ja jossa julkisen hallinnon paikkatietoaineistoihin ja -palveluihin jo uhratut merkittävät investoinnit ja asiantuntemus ovat mahdollisimman tehokkaassa käytössä tietoturva- ja julkisuusperiaatteet huomioon ottaen. Samalla vältetään tarpeeton päällekkäisten tietovarantojen ylläpito ja päällekkäiset palvelurakenteet.

¹⁸ PeVL 1/2001 vp

INSPIRE-direktiivi sisältää lähes identtisen viranomaisen määritelmän kuin on ympäristötietodirektiivissään. Viranomaisen määritelmä on laajempi kuin mitä viranomaisella esimerkiksi julkisuuslaissa tarkoitetaan.

Suomessa ei tällä hetkellä ole yleistä eri viranomaisten halussa olevia paikkatietoja koskevaa lainsäädäntöä, jota INSPIRE-direktiivin asianmukainen täytäntöönpano edellyttää. INSPIRE-direktiivi sisältää sekä kaikkiin paikkatietoaineistojen hallussa pitäviin sektoriviranomaisiin kohdistuvia hajautettuja velvoitteita että kansallisesti yhdelle taholle kohdistettavia keskitettyjä velvoitteita.

INSPIRE-direktiivin tarkoittama paikkatietoa hallinnoiva viranomainen pitkälti itse vastaa direktiivin edellyttämistä toimenpiteistä. Keskitetysti toteutettaisiin ainoastaan sellaiset toimenpiteet, joita ei voida hajautetusti toteuttaa direktiivin vaatimukset täyttävällä tavalla.

Paikkatietoinfrastruktuuria koskevan lain soveltamisalaan kuuluvat vain INSPIRE-direktiivin mukaiset paikkatietoaineistot. Laissa määritellään yleisesti soveltamisalaan kuuluvat tietoryhmät, mutta tarkemmin lain tarkoittamat paikkatietoaineistot yksilöidään valtioneuvoston asetuksella. Lain soveltamisalaan kuuluvia paikkatietoaineistoja hallinnoivilla viranomaisilla on velvoite aineistoja kuvaavien tietojen (metatietojen) tuottamiseen ja aineistojen saattamiseen tietoverkkoon katselua ja siirtämistä varten. Tietoverkkoon saatetaan aineistosta yhteiskäyttöön soveltuva versio, jonka laadinnassa on otettava huomioon muun muassa henkilötietolain ja julkisuuslain vaatimukset. Paikkatietoa hallinnoivan viranomaisen on annettava yhteiskäyttöinen paikkatietoaineisto myös muiden viranomaisten käyttöön silloin, kun tämä on tarpeen viranomaisen tehtävien suorittamiseksi.

Paikkatietoinfrastruktuurin toimivuutta ja yhtenäisyyttä varmistavat tukipalvelut toteutetaan keskitetysti ja niistä vastaisi maanmittauslaitos. Tukipalveluita voivat halutessaan käyttää myös muut tahot kuin lain soveltamisalaan kuuluvia aineistoja hallinnoivat viranomaiset. Maanmittauslaitos vastaa myös direktiivin edellyttämän hakupalvelun käyttöön ottamisesta. Hakupalveluun liitetään viranomaisten tuottamat metatiedot.

Metsäkeskukset ovat direktiivissä tarkoitettuja viranomaisia. Tässä vaiheessa on vielä epäselvää, mitä metsäkeskuksen hallinnoimia paikkatietoaineistoja velvoitteet koskevat. Paikkatietoinfrastruktuuri lain nojalla on tarkoitus antaa valtioneuvoston asetus, jossa määriteltäisiin lain tarkoittamat paikkatietoaineistot. Epäselvyys johtuu myös siitä, ettei komissio ole vielä antanut kaikkia INSPIRE-direktiiviin liittyviä toimeenpanosäännöksiä. Ne annettaneen metsäkeskuksia koskevien aineistoryhmien osalta vuonna 2012.

2.4.3 Julkisen sektorin hallussa olevien tietojen käyttöä koskeva direktiivi

Euroopan parlamentti on marraskuussa 2003 antanut direktiivin 2003/98/EY julkisen sektorin hallussa olevien tietojen uudelleenkäytöstä (ns. PSI-direktiivi). Direktiiviä sovelletaan lähes kaikkiin julkisen sektorin tuottamiin asiakirjoihin. Kyseinen direktiivi määrittää yhteiset toimintatavat kaikkien julkisesti saatavien viranomaistietojen kaupalliselle hyödyntämiselle sekä kilpailutilanteen huomioon ottamiselle tietojen luovutuksissa. Direktiivin tavoitteena on edistää sisämarkkinoiden toteutumista ja estää kilpailun vääristymistä yhtenäistämällä julkisen sektorin tuottamien tietojen hyödyntämistä koskevia sääntöjä ja käytäntöjä. Direktiivi lähtökohtaisesti edellyttää, että julkisia tietoja on saatava käyttää myös muihin tarkoituksiin kuin alkuperäiseen julkisen tehtävän hoitamiseen.

PSI-direktiivin osalta voidaan todeta, että julkisuuslaki mahdollistaa laajemman viranomaisten tietoa-aineistojen hyödyntämisen kuin mihin direktiivi velvoittaa. Perusrekistereiden (kaupparekisteri, ajoneuvoliikennerekisteri, kiinteistörekisteri ja väestötietojärjestelmä) tietojen saatavuudesta on taas säännökset erityislainsäädännössä. Direktiivissä on otettu huomioon yksityisyyden suoja. Direktiivin 1 artiklan 4 kohdan mukaan ”direktiivillä ei kajota eikä millään tavalla vaikuteta yhteisön ja kansallisen lainsäädännön säännösten mukaiseen yksilöiden suojelun tasoon henkilötietojen käsittelyssä eikä sillä muuteta direktiivissä 95/46/EY säädettyjä velvollisuuksia ja oikeuksia”. Näin ollen tietoa-aineistojen luovuttamista voidaan rajoittaa silloin, kun kyse on henkilötiedoista.

PSI-direktiivin soveltamisalan kannalta keskeinen on julkisen sektorin elimen määritelmä. Direktiivin 2 artiklan mukaan julkisen sektorin elimellä tarkoitetaan ”valtion viranomaisia, alueviranomaisia ja paikallisviranomaisia, julkisoikeudellisia laitoksia sekä yhden tai useamman tällaisen viranomaisen tai yhden tai useamman tällaisen julkisoikeudellisen laitoksen muodostamia yhteenliittymiä”. Mainitussa artiklassa määritellään myös julkisoikeudellinen laitos. Julkisoikeudellisen laitoksen määritelmään kuuluu muun muassa se, ettei mainittu laitos harjoita teollista tai kaupallista toimintaa.

2.5 Kilpailunrajoituksista annettu laki ja yhteisön valtioneuvoston päätökset

2.5.1 Kilpailunrajoituksista annettu laki

Kilpailunrajoituksista annettu laki (480/1992) tuli voimaan 1. syyskuuta 1992. Lakia on muutettu useasti. Lain kiellot on harmonisoitu vastaamaan Euroopan yhteisön kilpailusääntöjä.

Kilpailunrajoituksista annetun lain yleisenä tavoitteena on terveen ja toimivan taloudellisen kilpailun turvaaminen vahingollisilta kilpailunrajoituksilta. Sen soveltamisalaan kuuluvat lähes kaikki talouden sektorit. Lakia ei kuitenkaan sovelleta esimerkiksi maataloustuottajien tai heidän yhteisönsä tekemiin maatalouden alkutuotantoa koskeviin sopimuksiin, päätöksiin tai näihin rinnastettaviin menettelyihin.

Kilpailunrajoituksista annettu laki perustuu kieltoperiaatteelle. Kiellettyjä kilpailunrajoituksia ovat esimerkiksi määrä hinnat, tarjouskartellit, hintakartellit sekä kartellit, jotka rajoittavat tuotantoa tai jakavat markkinoita tai hankintalähteitä, sekä määräävän markkina-aseman väärinkäyttö. Elinkeinonharjoittajalle, joka rikkoo lain kieltoja, voidaan määrätä hallinnollinen seuraamusmaksu tai Kilpailuvirasto voi määrätä elinkeinonharjoittajan tai näiden yhteenliittymän lopettamaan lain vastaisen menettelyn. Lain 12 §:n mukaan kilpailunrajoitusten ja niiden vaikutusten selvittely kuuluu Kilpailuviraston ja lääninhallitusten tehtäviin. Lain 3 §:ssä on määritelty elinkeinonharjoittaja ja määräävä markkina-asema seuraavasti:

”Elinkeinonharjoittajalla tarkoitetaan tässä laissa luonnollista henkilöä tai yksityistä tai julkista oikeushenkilöä, joka ammattimaisesti pitää kaupan, ostaa, myy tai muutoin vastiketta vastaan hankkii tai luovuttaa tavaroita tai palveluksia (hyödyke).

Määräävä markkina-asema katsotaan olevan yhdellä tai useammalla elinkeinonharjoittajalla taikka elinkeinonharjoittajien yhteenliittymällä, jolla koko maassa tai tietyllä alueella on yksinoikeus tai muu sellainen määräävä asema tietyillä hyödykemerkkinoilla, että se merkittävästi ohjaa hyödykkeen hintatasoa tai toimitusehtoja taikka vastaavalla muulla tavalla vaikuttaa kilpailuolosuhteisiin tietyllä tuotanto- tai jakelupor- taalla.”

Elinkeinonharjoittaja voi siten myös olla myös julkinen oikeushenkilö. Kilpailuviraston Internet-sivulla todetaan niin sanotuista julkisista kilpailunrajoituksista seuraavasti:

”Yritysten aikaansaamien kilpailunrajoitusten ohella markkinoiden toimintaa voivat haitata myös erilaiset lait, asetukset, hallinnolliset määräykset tai viranomaisten toimintatavat.

- Julkiset kilpailunrajoitukset voivat luoda *rakenteellisia esteitä*. Tällaiset rajoitukset estävät tai vaikeuttavat markkinoille pääsyä tai aiheuttavat markkinoilta poistumista (esim. lakiin perustuvat yksinoikeudet, tarveharkintaan perustuvat toimitusajat, tekniset standardit, ammattitaitovaatimukset ja kaavoitus).
- *Toiminnallisilla esteillä* julkinen valta rajoittaa tai ohjaa yritysten kilpailukeinojen käyttöä markkinoilla (esim. mainonnan kieltäminen tietyissä elinkeinoissa).

- Julkinen valta voi myös *välillisesti* säännellä yritysten tai toimialan kannattavuutta (esim. julkinen tuki ja välillinen verotus).

Julkisiin kilpailunrajoituksiin ei voida soveltaa kilpailunrajoituslakia. Julkisen vallan käyttö perustuu aina erityislainsäädäntöön, joka ohittaa yleislain luonteisen kilpailunrajoituslain.

Kilpailuvirastolla on kuitenkin mahdollisuus tehdä aloitteita sellaisten markkinoiden toimintaa häiritsevien lainsäädännöllisten tai muiden kilpailun esteiden poistamiseksi, jotka jäävät kilpailunrajoituslain soveltamisalan ja siten viraston suoran toimivallan ulkopuolelle. Virasto antaa lisäksi eri tahoille lausuntoja kilpailua rajoittavien säännösten, määräysten tai menettelytapojen muuttamiseksi.”

”Sellaisiin kilpailunrajoituksiin, joita julkisyhteisöt – esimerkiksi valtio tai kunnat – ovat aikaansaaneet elinkeinotoiminnassaan, sovelletaan kilpailunrajoituslakia samojen periaatteiden mukaisesti kuin muidenkin elinkeinonharjoittajien toimintaan.”¹⁹

2.5.2 Yhteisön valtioneuvoston säännöt

Euroopan yhteisön valtioneuvoston säännöt sisältyvät Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 87–89 artiklaan. Komissio seuraa jatkuvasti jäsenvaltioiden kanssa niiden voimassa olevia tukijärjestelmiä. Komission harjoittama valtioneuvoston yleisvalvonta perustuu tukiohjelmien ilmoittamiseen eli notifiointiin komissiolle, niiden hyväksymiseen komissiossa sekä jäsenmaiden raportointiin tukiohjelmien soveltamisesta.

Valtioneuvoston sääntelyä sovelletaan Euroopan yhteisön kilpailulainsäädännön soveltamisalaan kuuluviin yrityksiin. Euroopan yhteisöjen tuomioistuimen vakiintuneen tulkintakäytännön mukaan käsite yritys tarkoittaa jokaista yksikköä, joka harjoittaa taloudellista toimintaa. Kyseisen yksikön oikeudellisella muodolla ja rahoitustavalla ei ole arvioinnissa merkitystä. Taloudellista toimintaa on kaikki toiminta, jossa tavaroita tai palveluja tarjotaan tietyillä markkinoilla.

Komissio on antanut runsaasti suuntaviivoja, tiedonantoja, puitesääntöjä ja muita vastaavia asiakirjoja, jotka täsmentävät, millaista tukea voidaan pitää yhteismarkkinoille soveltuvana. Komissio on antanut vuonna 2006 maa- ja metsätalouden valtioneuvoston tukea koskevat suuntaviivat vuosiksi 2007–2013²⁰. Suuntaviivoissa on oma luku metsätalouden alaa koskevista toimintaperiaatteista (kappaleet 175–182). Lisäksi komissio on antanut vuonna 2008 yhteisön suuntaviivat valtioneuvoston tukien ympäristönsuojelulle²¹.

Maa- ja metsätalouden valtioneuvoston tukea koskevat suuntaviivat sisältää muutamia kohtia, jotka liittyvät tiedottamiseen. Suuntaviivojen 174 kohdan d alakohdassa mainitaan ”metsien monipuolisen käytön (kävijäinfrastruktuurit, metsätiet ja metsiä koskeva yleinen tiedotusmateriaali) eduista tiedottaminen”. Kyseisen kohdan mukaan tiedotusmateriaaliin saa sisältyä ainoastaan metsiä koskevia yleisiä tietoja eikä tuotteita tai tuottajia saa mainostaa millään tavoin. Suuntaviivojen 175 kohdan f alakohdan mukaan hyväksyttäviä tukikelpoisia kustannuksia ovat kustannukset, jotka aiheutuvat ”metsiä koskevan tietämyksen levittämisessä käytetyistä tiedotusmateriaaleista ja -toimista, kuten seminaareista, PR-tilaisuuksista ja tiedottamisesta painetuissa ja sähköisissä viestimissä”. Kyseisen kohdan mukaan tukea saaviin toimiin ja materiaaleihin ei saa sisältyä viittauksia tiettyihin tuot-

¹⁹ Ks. www.kilpailuvirasto.fi (kilpailunrajoitukset => julkiset kilpailunrajoitukset). Kilpailuvirastolla on ollut tutkittavanaan epäilty alueellisten metsäkeskusten määrävän markkina-aseman väärinkäyttö tilakohtaisten metsäsuunnitelmien tarjonnassa. Ratkaisu löytyy kohdasta (ratkaisut => muut ratkaisut => 2009). Kilpailuvirastolle osoitettu toimenpiteidenpyyntö koski metsäkeskusten metsäpalvelutuotteiden hinnoittelua. Virasto totesi, että hinnoittelu perustuu metsäalan erityislainsäädäntöön ja ettei esiin ole tullut seikkoja, joiden perusteella metsäkeskusten hinnoittelua olisi pidettävä kilpailunrajoituslain 6 §:n vastaisena.

²⁰ EUVL C 319, 27.12.2006, s. 1.

²¹ EUVL C 82, 1.4.2008, s. 1.

teisiin tai tuottajiin eikä niillä saa edistää kotimaisten tuotteiden menekkiä. Ympäristönsuojelua koskevat suuntaviivat (E.2 luku, 41 kohta) sallivat tietyin edellytyksin ympäristöalan neuvontapalveluihin myönnettävän tuen pienille ja keskisuurille yrityksille. Mainontaan ei kuitenkaan saa myöntää tukea.²² Toisin sanoen mainittujen suuntaviivojen mukaan tiedottamisen ja neuvonnan tulee olla neutraalia.

Euroopan yhteisön perustamissopimuksen 86 artikla koskee niin sanottuja yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyviä palveluja. Niillä tarkoitetaan kaupallisia palveluja, joista on yleistä taloudellista hyötyä ja joille jäsenvaltiot ovat sen vuoksi asettaneet julkisen palvelun velvoitteet. Tällaisia palveluja voivat olla esimerkiksi liikenne-, energia- ja viestintäalan palvelut.

Yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyvien palvelujen osalta on erikseen määriteltävä, milloin niiden suorittamisesta maksettavaa korvausta ei tarvitse etukäteen ilmoittaa komissiolle. Muussa tapauksessa kyseisestä korvauksesta on tehtävä komissiolle edellä mainittu ilmoitus.

Metsävaratietojen ja niihin liittyvien palvelujen tuottaminen ja ylläpito olisi mahdollista määritellä yleisiin taloudellisiin tarkoituksiin liittyväksi palveluksi.

2.6 Säädöshankkeen tarpeellisuus

Henkilötietolaki ja julkisuuslaki ovat yleislakeja, joita metsäkeskukset soveltavat toiminnassaan. Ne tulivat voimaan vuonna 1999. Maa- ja metsätalousministeriö on vuonna 2001 antanut metsäkeskuksille ohjeen liittyen julkisuuslain soveltamiseen.²³

Maa- ja metsätalousministeriön antama julkisuuslain soveltamista koskeva ohje on tehty ajankohdasta, jolloin sähköinen asiointi ja siihen liittyvä tietojärjestelmien kehittäminen ei ollut yhtä ajankohtaista kuin tällä hetkellä metsäkeskuksissa. Metsäkeskusten tietojärjestelmien kehittämiseen liittyen maa- ja metsätalousministeriö on sittemmin tehnyt selvitystä siitä, tarvitaanko metsäkeskusten tietojärjestelmien osalta henkilötietolakia täydentäviä erityissäännöksiä. Ministeriö on ollut vuonna 2006 yhteydessä tietosuojavaltuutettuun. Tuolloin tarkastelun kohteena oli henkilötiedon määrittelyn laajuus.²⁴ Mainitun yhteydenoton johdosta ministeriössä päädyttiin siihen, että metsäkeskusten tietojärjestelmät muodostavat henkilörekisterin. Kun ministeriössä 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 (erityisesti henkilötietojen yhdistäminen) ei perustu sellaisiin tehtäviin, joista olisi metsäkeskusten osalta säännelty riittävän yksityiskohtaisesti erityislainsäädännössä. Tämän vuoksi maa- ja metsätalousministeriön metsävaratiedon ja metsäsuunnittelun strategia 2008–2015 sisältää maininnan siitä, että metsävaratietojen keruun ja käytön periaatteiden selkiyttämiseksi maa- ja metsätalousministeriö aloittaa metsävaratietoja koskevan säädösvalmistelun.

Metsäkeskusten metsätietoja koskevan säädöshankkeen käynnistämisen 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 hallintotehtäviä sekä harjoittavat elinkeinotoimintaa. Laadukkaan metsävaratiedon varmistamiseksi olisi tarpeen, että eri tehtävissä saatua henkilötietoa voitaisiin yhdistää. Perustuslakivaliokunnan ratkaisukäytännön valossa on selvää, että tällainen henkilötieto-

²² Ympäristönsuojelua koskevien suuntaviivojen 65 kohdassa viitataan komission asetukseen 72/2001, jonka 5 artiklassa säädetään neuvontapalveluja koskevan tuen hyväksyttävistä kustannuksista.

²³ MMM dnro 1184/621/2001.

²⁴ Tietosuojavaltuutetun kirje 25.7.2006, MMM dnro 1185/633/2006.

jen käsittely edellyttää laintasoista sääntelyä. Henkilötietojen käsittelyn sääntelyn tarve on metsäkeskusten tietojärjestelmien osalta ilmeinen.

Århusin sopimus ja siihen liittyvä ympäristötietodirektiivi sisältävät säännöksiä, jotka tulee ottaa metsäkeskusten tietojärjestelmien tietojen luovutusta koskevien säännösten valmistelussa huomioon. INSPIRE-direktiivin osalta on vielä epäselvää, miltä osin se koskee metsäkeskusten tietojärjestelmiä. PSI-direktiivin osalta taas voidaan todeta, että on tulkinnanvaraista, voidaanko metsäkeskukset katsoa direktiivissä tarkoitetuiksi julkisiksi laitoksiksi. Tulkinnanvaraisuus johtuu siitä, että julkinen laitos ei direktiivin määritelmän mukaan saa harjoittaa kaupallista tai teollista toimintaa. Århusin sopimuksen, ympäristötietodirektiivin, INSPIRE-direktiivin ja PSI-direktiivin osalta on kuitenkin huomattava, että ne nimenomaisesti sallivat tietojen luovuttamiseen liittyvät rajoitukset, jos kyse on henkilötiedoista.

3 Metsäkeskuksen tehtävät

3.1 Yleistä

Metsäkeskuksen julkisista hallintotehtävistä säädetään metsäkeskuslain 1 a §:ssä. Julkiset hallintotehtävät jakautuvat edistämistehtäviin ja viranomaistehtäviin. Edistämistehtäviin ei liity julkisen vallan käyttöä. Viranomaistehtävät taas liittyvät julkisen vallan käyttöön ja niiden hoitaminen on metsäkeskuksessa eriytetty muusta toiminnasta. Viranomaistehtävät hoidetaan metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksikössä.

Metsäkeskuslain 7 §:n mukaan metsäkeskukset voivat harjoittaa elinkeinotoimintaa, joka liittyy niiden tarkoituksen toteuttamiseen. Metsäkeskusten harjoittama elinkeinotoiminta ei kuitenkaan saa vaarantaa metsäkeskusten lakisääteisten tehtävien hoitamista tai sen puolueettomuutta. Metsäkeskusten elinkeinotoiminnan tehtäviä ei ole laissa yksilöity. Metsäkeskusten elinkeinotoiminta on tyypillisesti ojitus- ja tiehankkeiden suunnittelua ja toteutuksen työnjohtoa sekä metsäsuunnitelmien ja tila-arvioiden laatimista.

3.2 Edistämistehtävät

Metsäkeskuslain 1 a §:n mukaan metsäkeskuksen edistämistehtäviä ovat:

- 1) metsien kestävä hoidon ja käytön sekä niiden monimuotoisuuden säilymisen ja metsätalouden muun ympäristönsuojelun edistäminen;*
- 2) metsätalouden ja metsien tilan ja kehityksen seuraaminen toimialueellaan sekä niihin liittyvien esitysten ja aloitteiden tekeminen;*
- 3) metsätalouden yhteistoiminnan edistäminen;*
- 4) metsävaratietojen ja niihin liittyvien palvelujen tuottaminen ja ylläpito;*
- 5) metsätalouden alueellisen tavoiteohjelman (alueellinen metsäohjelma) laadinta toimialueelleen;*
- 6) metsätaloutta edistävä koulutus-, neuvonta- ja tiedotustoiminta;*
- 7) metsätalouteen perustuvien elinkeinojen edistäminen sekä ammattiavun antaminen metsänomistajille ja muille metsätalouden piirissä työskenteleville metsätalouden harjoittamiseen liittyvissä asioissa;*
- 8) tehtäviin liittyvään kansainväliseen yhteistoimintaan osallistuminen;*
- 9) varautuminen metsätuhoihin ja pelastuslaissa (468/2003) tarkoitetun virka-apun antaminen siltä osin kuin virka-apu ei sisällä julkisen vallan käyttöä; sekä*
- 10) muut metsäkeskukselle säädetyt tehtävät, joihin ei sisälly julkisen vallan käyttöä sekä maa- ja metsätalousministeriön määräämät metsäpolitiikan täytäntöönpanoon liittyvät palvelutehtävät."*

Metsäkeskukset julkaisevat omia asiakaslehtiä, joissa metsien kestävä hoito ja käyttö sekä metsien monimuotoisuuden säilyminen ja metsätalouden muu ympäristönsuojelun edistäminen ovat esillä. Lisäksi maanomistajille, metsäammattilaisille sekä sidosryhmille järjestetään esimerkiksi met-

sänhoitoon ja vesiensuojeluun liittyviä teemaretkeilyjä. Metsäkeskukset osallistuvat myös metsänhoito- ja luonnonhoitotutkintoon tähtäävän koulutuksen järjestämiseen. Metsäkeskukset suunnittelevat ja toteuttavat luonnonhoitohankkeita.

Metsälain 25 §:n mukaan metsäkeskuksen tehtävänä on kaavoitettavien ja kaavoitettujen alueiden osalta olla riittävässä yhteistyössä kuntien kanssa metsälain ja maankäyttö- ja rakennuslain (132/1999) tavoitteiden yhteen sovittamiseksi.

Metsäkeskukset ovat vuodesta 2005 lähtien tehneet yhteistyötä metsäntutkimuslaitoksen kanssa valtakunnan metsien inventoinnissa. Inventoinnilla seurataan metsien tilaa ja niiden kehitystä. Metsäkeskukset osallistuvat metsätalouden tilan ja kehityksen seurantaan tuottamalla tietoa metsäntutkimuslaitokselle virallista tilastoa varten metsänhoito- ja perusparannustöistä. Metsäkeskukset ovat aktiivisia toimijoita metsäsertifiointissa. Metsäkeskukset osallistuvat vapaaehtoisen metsäsertifiointin tiedonkeruuseen ja tekevät sertifiointin luontolaadun tarkastuksia.

Metsäkeskukset keräävät vuosittain metsävaratietoa yksityismetsistä noin 900 000 hehtaarilta. Tiedon pohjalta annetaan maanomistajille henkilökohtaista neuvontaa ja tuotetaan maanomistajalle eri teemoilla olevia tiedotteita. Lisäksi maanomistajan tilauksesta metsävaratiedosta tuotetaan tilakohtaisia metsäsuunnitelmia ja tila-arvioita.

Metsävaratiedosta tehdään analyyskejä, teemakarttoja ja aluetasoa kuvaavia tilastoja. Tietoja hyödynnetään metsätalouden ja metsien tilan ja kehityksen seuraamisessa sekä niihin liittyvien esitysten ja aloitteiden tekemisessä. Alueellinen metsäohjelma on esimerkki edellä mainitusta. Metsälain 4 §:n mukaan metsäkeskus laatii toiminta-alueelleen alueellisen metsäohjelman ja seuraa sen toteutumista. Alueellisen metsäohjelman sisällöstä on säädetty metsälain 4 §:ssä ja metsäasetuksen (1200/1996) 1 §:ssä. Alueellisen metsäohjelma laaditaan yhteistyössä sidosryhmien kanssa.

Metsäkeskuksen edistävät metsätaloutta antamalla koulutusta, neuvontaa ja tiedottamalla. Aikaisemmin mainittujen metsäkeskusten asiakaslehtien lisäksi metsäkeskukset pitävät metsätaloutta esillä oman toimialueensa lehdissä ja omilla Internet-sivuilla (www.metsakeskus.fi). Metsäkeskukset julkaisevat vuosittain yli 1000 tiedotetta. Metsäkeskukset järjestävät myös kilpailuja, retkeilyitä, metsämessuja ja teemaseminaareja. Näihin joukkoneuvontatilaisuuksiin osallistuu 30 000–40 000 henkilöä vuosittain. Koulutusta annetaan ennalta määritellyn tavoitteen pohjalta ohjelman mukaan rajatulle kohderyhmälle. Näitä ovat esimerkiksi uusille maanomistajille suunnattu Metsään ABC-päivä ja retkeily sekä raivaussahakurssit. Tilaisuuksiin osallistuu vuosittain yli 20 000 henkilöä. Lisäksi metsäkeskukset auttavat yksittäistä maanomistajaa hänen omissa, erityisesti häntä koskevissa tai kiinnostavissa metsäasioissa eli antavat henkilökohtaista neuvontaa. Neuvontatapahtuma voi olla lyhyt puhelu tai sähköpostiin vastaaminen tai sitten kasvotusten toimistolla tai maastossa tapahtuva pidempikestoinen neuvontatapahtuma. Pidempikestoista neuvontaa annetaan noin 44 000 henkilölle vuosittain. Noin neljäsosa henkilökohtaisista neuvontatapahtumista syntyy metsäsuunnitelman luovuttamisen yhteydessä.

Metsäkeskukset edistävät metsätalouteen perustuvia elinkeinoja. Esimerkkejä näistä ovat muun muassa puun energiakäyttöä edistävät hankkeet, mekaanisen puunjalostuksen PK-alan markkinoinnin ja tuotekehityksen tukeminen ja metsäyrittäjyyden kehittäminen.

Metsätuhoihin varautumisella tarkoitetaan varautumista metsäpaloihin, myrsky- ja lumituhoihin sekä hyönteis- ja sienituhoihin. Metsäkeskukset ovat varautuneet metsätuhoihin laatimalla myrskytuhovalmiussuunnitelmat vuonna 2007. Pelastuslain 6 §:n mukaan metsäkeskukset antavat pyynnöstä pelastusviranomaisille toimialaansa kuuluvaa tai siihen muuten soveltuvaa virka-apua. Lain 9 §:ssä säädetään, että pelastusviranomaiset sekä muut 6 §:ssä tarkoitetut viranomaiset ja yhteisöt, joilla on pelastustoimeen kuuluvia tehtäviä ja virka-aputehtäviä, ovat velvollisia laatimaan yhteistoiminnassa keskenään tarpeelliset pelastustoimen suunnitelmat. Näiden viranomaisten ja yhteisöjen tulee antaa pelastusviranomaisille selvityksiä pelastustoimintaan käytettävissä olevista voimavaroistaan.

Metsäkeskukset sopivat vuosittain maa- ja metsätalousministeriön kanssa kunkin vuoden tehtävistä ja tulostavoitteista. Tulossopimuksella voidaan antaa metsäkeskukselle muita metsäpolitiikan täytäntöönpanoon liittyviä tehtäviä. Esimerkiksi Rannikon metsäkeskuksen kanssa on sovittu, että se tuottaa ruotsinkielistä materiaalia kaikille metsäkeskuksille.

3.3 Viranomaistehtävät

Metsäkeskuslain 1 a §:n mukaan metsäkeskuksen viranomaistehtäviä ovat:

- 1) *metsälaissa (1093/1996), metsätalouden rahoitusta koskevassa lainsäädännössä, metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetussa laissa (263/1991), metsänhoitoyhdistyksistä annetussa laissa (534/1998), metsänviljelyaineiston kaupasta annetussa laissa (241/2002), puutavaranmittauslaissa (364/1991), yhteismetsälaissa (109/2003), yhteisaluelaissa (758/1989), varainsiirtoverolaissa (931/1996) ja kirkkojärjestyksessä (1055/1993) metsäkeskukselle annetut tehtävät;*
- 2) *hivieläinten aiheuttamien vahinkojen arviointiin, myöntämiseen ja maksamiseen liittyvät tehtävät;*
- 3) *kumottujen maatilalain (188/1977), luontaiselinkeinolain (610/1984) ja porotalouslain (161/1990) mukaisten valtion saatavien turvaamiseen liittyvät tehtävät puun myyntien yhteydessä sanottujen lakien nojalla muodostetuilta tiloilta; sekä*
- 4) *muut metsäkeskukselle säädetyt julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät.”*

Viranomaistehtävistä keskeisimpiä ovat metsälain, kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain, metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain ja metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain täytäntöönpano.

Metsälain 25 §:n mukaan metsäkeskuksen tehtävänä on edistää metsälain tarkoituksen toteutumista sekä valvoa metsälain noudattamista. Metsäkeskuksen tehtäviin kuuluu muun muassa valvoa, että aiotut hakkuut ovat metsälain mukaista ja että metsänuudistamisesta huolehditaan, mikäli kohteella on tehty uudistushakkuu. Metsälain 14 §:n mukaan aiotusta hakkuusta ja uudistushakkuun osalta uudistamistavasta sekä 10 §:n mukaisten elinympäristöjen muusta käsittelystä on tehtävä metsäkeskukselle ilmoitus (*metsänkäyttöilmoitus*). Metsäkeskukset vastaanottavat vuosittain noin 100 000 metsänkäyttöilmoitusta. Lain 8 §:n mukaan uudistushakkuun jälkeen alueelle on saatava kohtuullisessa ajassa taloudellisesti kasvatuskelpoinen taimikko, jonka kehittymistä muu kasvillisuus ei välittömästi uhkaa. Lain 14 a §:n mukaan taimikon perustamista koskevien toimenpiteiden loppuunsaattamisesta on viivytyksettä tehtävä metsäkeskukselle ilmoitus (*taimikon perustamisilmoitus*). Metsäkeskukset vastaanottavat vuosittain vajaat 60 000 taimikon perustamisilmoitusta.

Jos on perusteltua syytä epäillä, että suunniteltu tai aloitettu hakkuu tai muu toimenpide on metsälain vastainen taikka että metsänkäyttöilmoituksessa mainitulla tavalla ei saataisi aikaan taloudellisesti kasvatuskelpoista taimikkoa, metsäkeskuksen on pyrittävä neuvottelemaan asianosaisten kanssa tarpeellisen muutoksen aikaansaamiseksi. Näitä metsälain 15 §:ssä tarkoitettuja neuvotteluja on vuosittain noin 500–800 kappaletta. Tietyissä tapauksissa metsäkeskus voi vaatia, että ennen uudistushakkuun aloittamista asetetaan hyväksyttävä vakuus. Metsäkeskus voi esittää maaseutuvirastolle käsittelykiellon ja uhkasakon asettamista esimerkiksi, jos metsälain 15 §:ssä tarkoitettu neuvottelu ei ole johtanut tulokseen tai jos metsänkäyttöilmoitusta ei ole annettu määräajassa. Tietyissä tapauksissa metsäkeskus voi antaa itse väliaikaisen käsittelykiellon.

Metsälain 20 §:ssä säädetään korjaavista toimenpiteistä. Korjaavat toimenpiteet voivat liittyä metsälain vastaiseen metsien käsittelyyn tai uuden puuston aikaansaamista koskevan velvoitteen laiminlyöntiin. Metsäkeskuksen tulee pyrkiä pääsemään sopimukseen korjaavista toimenpiteistä. Metsäkeskuksilla on vuosittain 300–500 metsälain 20 §:n mukaista neuvottelua metsän uudistamisesta. Mikäli korjaavista toimenpiteistä ei päästä sopimukseen metsäkeskuksen ja asianomaisen välillä tai jos asianomainen ei noudata niiden tekemistä koskevaa sopimusta, Maaseutuvirasto voi metsäkeskuksen esityksestä velvoittaa asianomaisen tekemään tarvittavat toimenpiteet. Päätöstä

voidaan tehostaa uhkasakolla. Maaseutuvirasto voi myös päättää, että metsäkeskus tekee tai teettää tarvittavat toimenpiteet asianomaisen kustannuksella.

Metsälain 18 §:ssä säädetään metsärikoksesta ja metsärikkomuksesta. Lain 22 §:n mukaan metsäkeskuksen on tällaisen teon tai laiminlyönnin todettuaan tehtävä ilmoitus syytteen nostamiseksi. Näitä ilmoituksia on tehty noin sata vuosittain.

Metsälain 12 §:n mukaan suojametsäalueella puuston hakkuu muuksi kuin kotitarpeeksi on sallittu vain metsäkeskuksen hyväksymän hakkuu- ja uudistamissuunnitelman mukaisesti. Näiden suunnitelmien laatiminen yksityiselle maanomistajille on metsäkeskuksen tehtävä. Lisäksi metsäkeskus myöntää korvauksen kotitarvepuun ottoa koskevien rajoitusten johdosta.

Metsäkeskukset voivat myöntää poikkeuslupan metsälain tarkoittaminen erityisen tärkeiden elinympäristöjen käsittelyyn ja metsänkäyttöilmoituksen jättämisen määräaikaan. Poikkeusluvista säädetään metsälain 11 ja 14 §:ssä. Poikkeuslupahakemuksia metsänkäyttöilmoituksen määräaikaan on vuosittain noin 2 300 kappaletta ja poikkeuslupia erityisen tärkeän elinympäristön käsittelyyn noin 50–70 kappaletta. Metsälain 14 b §:ssä metsäkeskuksen tehtäväksi on säädetty asianosaisten tahojen informointi liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaan kohdistuvasta hakkuu-aikomuksesta. Liito-oravaa koskevia ilmoituksia on tehty vuosittain 250–350 kappaletta. Metsälain 14 c §:ssä metsäkeskuksen tehtäväksi on säädetty myös ennakkotiedon antaminen metsälain 10 §:ssä tarkoitetusta erityisen tärkeästä elinympäristöstä. Ennakkotietohakemuksia erityisen tärkeästä elinympäristöstä on ollut alle kymmenen vuosittain.

Metsälain 21 §:n mukaan kiinteistö on panttina, kun uuden puuston aikaansaamista koskeviin toimenpiteisiin liittyvät teettämiskustannukset maksetaan valtion varoista. Metsäkeskus voi antaa suostumuksen kirjauksen muuttamiseen tai poistamiseen panttina olevasta kiinteistöstä osittamalla muodostetun kiinteistön osalta. Suostumuksen antaminen ei saa vaarantaa valtion saamisen perintää.

Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain 1 §:n mukaan rahoitusta voidaan myöntää toimenpiteisiin, joilla edistetään metsien kestävää hoitoa ja käyttöä. Rahoituksen saajista säädetään lain 2 §:ssä. Rahoitus myönnetään yksityiselle maanomistajalle, joka on tarkemmin laissa määriteltä. Yhteisöillä ja säätiöillä on vain tietyin edellytyksin oikeus rahoitukseen. Rahoitus voidaan myöntää tukena tai lainana. Tuen myöntämisen edellytyksenä on pääsääntöisesti joko suunnitelma tai toteutusselvitys.

Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain 13 §:n mukaan kiinteistö on panttina sen osalle myönnetyn lainan ja lainan koron ja viivästyskoron sekä perimiskulujen suorittamisesta. Vakuuden asettaminen ei kuitenkaan koske yhteismetsän osakaskuntaa. Panttioikeus tulee merkitä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin. Lain 14 §:n mukaan metsäkeskuksella on oikeus tietyin edellytyksin antaa suostumus panttioikeuskirjauksen muuttamiseen tai poistamiseen. Suostumuksen antaminen ei saa vaarantaa valtion saamisen perintää.

Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain 15 §:n mukaan metsänuudistamisen, kunnostusojituksen ja metsätien tekemisen tukeen liittyy 15 vuoden hoito- ja kunnossapitovelvollisuus. Velvollisuuden laiminlyöntitapauksissa metsäkeskuksen on ensin kehotettava maanomistajaa korjaamaan laiminlyöntinsä määräajassa. Hoito- ja kunnossapitovelvollisuus voidaan myös tietyin edellytyksin lakkauttaa.

Rahoituksen myöntäminen, maksaminen ja valvonta kuuluvat metsäkeskukselle. Rahoituspäätöksiä tehdään vuosittain noin 50 000 kappaletta. Aiemmin rahoituksen peruuttamisesta, tuen takaisinperinnästä ja lainan irtisanomisesta päätti metsäkeskus. Nämä tehtävät siirtyivät 1 päivästä toukokuuta 2007 lukien Maaseutuvirastolle, joka tekee asiassa päätöksen metsäkeskuksen esityksestä. Lainojen takaisinperintä on aiemmin kuulunut lääninhallitusten tehtäviin. Tämä tehtävä siirtyi Valtiokonttorille eräiden maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainojen ja saamisten siirtämisestä Valtiokonttorin hoidettavaksi annetun lain (78/2007) perusteella. Kokeilu- ja selvitystoimin-

nan tuen myöntäminen, maksaminen ja valvonta kuuluvat kokonaisuudessaan maa- ja metsätalousministeriölle. Lisäksi maa- ja metsätalousministeriölle kuuluvat lain ohjaus- ja valvontatehtävät.

Kestävän metsätalouden rahoituksesta annettu laki ei sisällä menettelysäännöksiä niitä tilanteita varten, jolloin kiinteistö on yhteisomistuksessa. Siitä on säädetty erikseen kiinteistön yhteisomistajien osallistumisesta metsätalouden rahoituslainsäädännössä tarkoitettuun toimenpiteeseen annetussa laissa (1349/1996).

Uuden kestävän metsätalouden rahoituslain (544/2007) on tarkoitus tulla voimaan viimeistään 1.1.2010. Sillä kumotaan kestävän metsätalouden rahoituksesta annettu laki. Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun laissa rahoitettavat toimenpiteet ovat pääosin samat kuin nykyisin. Uuden lain nojalla ei enää myönnettäisi lainoja. Hallitus on kevätistuntokaudella 2008 antanut eduskunnalle esityksen laiksi kestävän metsätalouden rahoituslain muuttamisesta (HE 72/2008). Uuteen lakiin on myös tarkoitus sisällyttää niin sanottuja vähämerkityksisiä tukia koskevat säännökset, mikä tuo muutoksia eräiden tukien myöntämismenettelyihin. Vähämerkityksisiä tukia koskeva hallituksen esitys (HE 54/2009) on annettu eduskunnalle kevätistuntokaudella 2009. Esitysten käsittely jatkuu eduskunnassa syysistuntokaudella 2009.

Metsäkeskukset valvovat metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain noudattamista ja tekevät velvoittavia päätöksiä silloin, kun asianomainen laiminlyö lakiin perustuvien velvoitteiden noudattamisen. Maaseutuvirasto voi metsäkeskuksen esityksestä asettaa metsäkeskuksen päätöksen tehosteeksi uhkasakon tai uhan, että toimenpiteet tehdään laiminlyöjän kustannuksella. Lisäksi metsäkeskuksen tulee tehdä laajan hyönteis- tai sienituhon vaaran ilmetessä maa- ja metsätalousministeriölle esitys tuhon leviämisen tai syntyminen ehkäisemiseksi tarpeellisista toimenpiteistä.

Metsäkeskukset vahvistavat metsänhoitoyhdistysten toimialueen rajat ja valvovat niiden toimintaa. Metsänkeskus antaa luvan metsänhoitoyhdistykselle vararahaston käyttämiseen. Metsäkeskus päättää metsänhoitomaksuvapautuksen myöntämisestä.

Metsänviljelyaineiston kaupasta annetun lain 16 §:ssä säädetään metsäkeskuksille velvollisuus avustaa Elintarviketurvallisuusvirastoa metsäpuiden siementen tuotantoon ja markkinointiin liittyvissä tarkastuksissa.

Puutavaranmittauslaissa tarkoitettua puutavaran virallista mittausta ja virallisen mittaajan päätöksen saattamista mittauslautakunnan ratkaistavaksi pyydetään metsäkeskukselta, joka tarkastaa pyyntöön liittyvät asiakirjat ja antaa suullisesta pyynnöstä todistuksen.

Yhteismetsälain mukaan metsäkeskus valvoo yhteismetsälain noudattamista, vahvistaa yhteismetsän osakaskunnan ohjesäännön, valitsee yhden osakaskunnan tilintarkastajista, ylläpitää yhteismetsiä koskevaa rekisteriä, kutsuu perustettavan yhteismetsän osakkaat ensimmäiseen kokoukseen sekä osoittaa ulosottomiehen pyynnöstä osakaskunnan velan suorittamiseksi yhteismetsästä ulosmitattavat ja myytävät puut.

Yhteisaluelain mukaan metsäkeskus vahvistaa yhteisen alueen osakaskunnan päätöksen, jolla yhteinen alue muutetaan yhteismetsäksi.

Varainsiirtoverolain 13 §:n mukaan kiinteistön luovutus on varainsiirtoverosta vapaa, jos vaihto johtaa metsäkeskuksen antaman todistuksen mukaan metsätalouden harjoittamisen kannalta olennaisesti sopivampaan tilussijoitukseen.

Kirkkojärjestyksen 15 luvun 8 a §:n mukaan metsäkeskuksen tulee laatia seurakunnan metsiä koskeva metsäsuunnitelma, tai jos metsäsuunnitelma on muun kuin metsäkeskuksen laatima, antaa siitä lausunto. Vastaavansisältöinen tehtävä on annettu metsäkeskuksille myös ortodoksisen kirkon kirkkojärjestyksessä (174/2006).

Metsäkeskus hoitaa hirvieläinten aiheuttamien vahinkojen arviointiin, myöntämiseen ja maksamiseen liittyviä tehtäviä. Vahinkojen korvaamisesta säädetään hirvieläinvahinkojen korvaamisesta annetussa valtioneuvoston asetuksessa (1162/2000). Hirvieläin- ja petoeläinvahinkojen korvaamista koskevat säännökset on sisällytetty riistavahinkolakiin (105/2009). Riistavahinkolaki tulee voimaan 1.12.2009.

Metsäkeskuksen tehtävänä on valvoa valtion etua maksamatta olevan kauppahintasaatavan turvaamiseksi silloin, kun maanomistaja myy puuta maatilalain, luontaiselinkeinolain tai porotalouslain nojalla perustetulta tilalta. Saatuaan tällaista tilaa koskevan metsänkäyttöilmoituksen metsäkeskus tarkastaa, että hakkuun jälkeen tilan arvo kattaa maksamatta olevan valtion kauppahintasaatavan.

Säännös muista metsäkeskukselle säädetyistä julkisen vallan käyttämisestä sisältävistä tehtävistä on informatiivinen, koska julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla.

4 Työryhmän ehdotukset

4.1 Viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmien käyttötarkoitus ja rekisterinpitäjä

Tietojärjestelmien käyttötarkoitus

Nykyisin metsäkeskusten tietojärjestelmät on organisoitu siten, että viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten tarvittavat tietojärjestelmät ja tiedot on vain osittain eriytetty elinkeinotehtävien hoitamisesta tarvittavista tietojärjestelmistä tai niiden tiedoista. Viranomaistehtävien tietojärjestelmät ovat vain viranomaistehtävien yksikön toimihenkilöiden käytössä. Metsävaratietojärjestelmä on yhteiskäytössä. Nykyistä käytäntöä on perusteltua arvioida kilpailuoikeudellisten ja tietosuojaan liittyvien näkökohtien valossa. Kilpailuoikeudellisilla näkökohdilla tarkoitetaan tässä sitä, että metsäkeskuksen elinkeinotoiminta ja muut metsäalan palveluja tarjoavat yritykset tulee asettaa samaan asemaan sen suhteen, miten ne voivat saada käyttöönsä edistämis- ja viranomaistehtävien tietojärjestelmien tietoja palvelujensa suoramarkkinoinnissa ja toimeksiantojen hoidossa. Tietosuojanäkökohdilla taas tarkoitetaan sitä, että henkilötietolain 7 §:ssä edellytetään, että henkilötietojen käsittelyn tulee liittyä suunniteltuun tietojen käsittelyn tarkoitukseen. Tietosuojanäkökohdilla tarkoitetaan myös henkilötietolaissa edellytettyä tietojen suojaamista. Julkisin varoin rahoitettujen tietojärjestelmien käyttötarkoituksena on metsäkeskuksen viranomais- ja edistämistehtävien hoitaminen. Valtiontukisääntöjen valossa ja kilpailuneutraliteetti huomioon ottaen ei ole perusteltua, että metsäkeskuksen metsävaratietojärjestelmää pidetään sekä julkisten hallintotehtävien hoitamista että elinkeinotoimintaa varten.²⁵ Kilpailu- ja tietosuojanäkökohtien vuoksi on perusteltua, että viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten tarvittavien tietojärjestelmien henkilötiedot ovat elinkeinotoiminnan käytössä vastedes ainoastaan erilliseen tiedonluovutuspäätökseen perustuen ja siltä osin kuin käsittelyn perusteena on elinkeinotoimintaan liittyvä asiakassuhde tai oikeus käyttää tietoja suoramarkkinointiin.²⁶

Viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmä voidaan tietosisältöjen mukaan jakaa kolmeen osaan:

- metsävaratiedot,
- viranomaistehtävien tiedot ja
- asiakkaita ja kiinteistöjä koskevat tiedot.

²⁵ Julkisia hankintoja koskevat säännökset eivät sinänsä estä hankintayksiköitä tekemästä yhteishankintoja yksityisten toimijoiden kanssa, kunhan noudatetaan julkisista hankinnoista annettuja säädöksiä. Pelkästään hankintalainsäädännön valossa ei ole ollut estettä sille, että metsävaratietojärjestelmän tiedot on hankittu julkisin varoin ja elinkeinotoiminnan asiakasrahoituksella.

²⁶ Silloin, kun metsäkeskuksen elinkeinotoiminta haluaa kohdistaa entiselle asiakkaalleen markkinointia, sen tulee ottaa huomioon, että se voi siirtää asiakkaan henkilötietoja suoramarkkinointirekisteriinsä ennen niiden poistamista asiakasrekisteristä vain, jos se informoi asiakasta tästä suoramarkkinointikäsittelystä ja siihen liittyvästä kielto-oikeudesta, eikä asiakas käytä kielto-oikeuttaan. Muussa tapauksessa elinkeinotoiminnalla ei ole oikeutta käsitellä mainittuja tietoja.

Metsävaratietoja käytetään viranomais- ja edistämistehtävien hoitamiseen ja viranomaistehtävien tietoja ensisijaisesti viranomaistehtävien hoitamiseen. Asiakkaita ja kiinteistöjä koskevia tietoja käytetään molempien tehtävien hoitamiseen. Yhteinen edistämisen- ja viranomaistehtävien tietojärjestelmä on tarkoituksenmukainen sen vuoksi, että metsävaratietojärjestelmän tietoja voidaan päivittää viranomaistehtävien tietojärjestelmän tiedoilla. Tietoja käytetään myös niin päin, että viranomaistehtävien tietojärjestelmien tietoa verrataan metsävaratietojärjestelmän tietoihin. Esimerkiksi viranomaistarkastusten kohdentamisessa tällainen tietojen vertailu on tarpeen. Tietojen yhteiskäyttöä (yhdistämistä) tarkastellaan jäljempänä 6.3 luvussa. Metsävaratietojärjestelmä tulee toteuttaa siten, että elinkeinotoimintaa koskevat tiedot on eriytetty muista tiedoista. Metsävaratietojärjestelmän tiedot on kerätty valtion varoin. Ei ole taloudellisesti tarkoituksenmukaista eriyttää edistämisen- ja viranomaistehtävien tietojärjestelmiä kokonaan, koska se johtaa päällekkäiseen tiedonkeruuseen. Metsävaratietojen ja viranomaistehtävien tietojen edellä kuvattua yhteiskäyttöä puoltaa se, että näin rekisterin tiedot saadaan pidettyä mahdollisimman ajantasaisina ja muutenkin laadukkaina, mikä taas tehostaa viranomaistehtävien hoitamista ja erityisesti neuvonnan suuntaamista. On myös maanomistajan etu, että tietojärjestelmä toteutetaan siten, että sen tiedot ovat mahdollisimman laadukkaita. Viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmien käyttötarkoitus tulee kuitenkin jatkossa selkeämmin rajata julkisten hallintotehtävien hoitamiseen. Rekisteriä tulee ylläpitää valtion varoin kuten nykyisinkin.

Asiakkaita ja kiinteistöjä koskevat tietojärjestelmät ovat nykyisin koko metsäkeskuksen yhteiset. Metsäkeskuksen elinkeinotoiminta on rahoittanut asiakastietojen hankkimista. Asiakkaita ja kiinteistöjä koskevat tiedot ovat elinkeinotoiminnassa yhtäläisiä tarpeellisia kuin julkisten hallintotehtävien hoitamisessakin. Taloudellisella tarkoituksenmukaisuudella voidaan perustella, että asiakkaita ja kiinteistöjä koskevat tiedot ovat jatkossakin yhteisiä, mutta kuten edellä on todettu, metsäkeskuksen elinkeinotoiminnan käytettävissä ainoastaan, jos kyseessä on asiakassuhde tai oikeus käyttää tietoja suoramarkkinointiin.

Viranomais- ja edistämistehtävien hoitamisessa tarvittavat tiedot on siis tarpeen eriyttää elinkeinotoiminnan asiakassuhteita ja toimeksiantoja koskevista tiedoista. Eriyttäminen voidaan tehdä esimerkiksi käyttöoikeuksien tasolla. Toimihenkilöt, joiden toimenkuvaan kuuluu elinkeinotoiminta, voivat saada käyttöoikeuden metsävaratietoihin tai asiakkaita ja kiinteistöjä koskeviin tietoihin vain siltä osin kuin on kyse elinkeinotoiminnan asiakkaista ja vain siltä osin kuin tiedot ovat tarpeellisia elinkeinotoiminnassa. Viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmän osalta tulee määritellä rekisterinpitäjä. Rekisterinpitäjä ratkaisee, miltä osin metsäkeskuksen niille toimihenkilöille, jotka osallistuvat elinkeinotoimintaan, annetaan käyttöoikeus metsävaratietoja tai asiakkaita ja kiinteistöjä koskevien tietojen käyttöön. Eri asia on, että metsäkeskus voi sitten itse päättää, miten se organisoii elinkeinotoimintaansa liittyvät asiakkuutta koskevat muut tiedot. Elinkeinotoiminnan asiakkuutta koskevien tietojärjestelmien organisointi tulee luonnollisestikin tehdä henkilötietolain vaatimusten mukaisesti.

Työryhmä esittää, että

- *metsäkeskuksen viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten pidettävät tietojärjestelmien tiedot eriytetään elinkeinotoiminnan tietojärjestelmien tiedoista;*
- *metsäkeskusten viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten pidettävien tietojärjestelmien käyttötarkoituksena on metsäkeskusten julkisten hallintotehtävien hoitaminen ja että*
- *viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten tarvittaviin tietoihin sekä asiakkaita ja kiinteistöjä koskeviin tietoihin on vain rajoitettu käyttöoikeus niillä metsäkeskusten elinkeinotoiminnan toimihenkilöillä, joiden tehtävänkuvaan kuuluu elinkeinotoiminta; käyttöoikeuden myöntää metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksikkö.*

Julkisuuslain soveltaminen

Viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmiä voidaan tarkastella julkisuuslain näkökulmasta. Metsäkeskukset eivät ole julkisuuslain 4 §:n 1 momentin määritelmän mukaisia viranomaisia. Jul-

kisuuslain 4 §:n 2 momentissa säädetään seuraavasti: ”Mitä viranomaisesta säädetään, koskee myös lain tai asetuksen taikka lain tai asetuksen nojalla annetun säännöksen tai määräyksen perusteella julkista tehtävää hoitavia yhteisöjä, laitoksia, säätiöitä ja yksityisiä henkilöitä niiden käytäessä julkista valtaa.” Metsäkeskusten kaikki julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät hoidetaan metsäkeskusten viranomaistehtävien yksikössä. Toisin sanoen julkisuuslakia sovelletaan metsäkeskuksiin vain siltä osin kuin on kyse julkisen vallan käytöstä. Julkisuuslaki ei siis näytä soveltuvan metsäkeskuksiin siltä osin kuin on kyse muista kuin viranomaistehtävistä. Vertailukohtana voidaan todeta, että Århusin sopimuksessa ja siihen liittyvässä ympäristötiedodirektiivissä samoin kuin INSPIRE-direktiivissä (ks. edellä 2.4 luku) viranomaisen määritelmä on laajempi. Viranomaisen määritelmää ei niissä ole kytketty siihen, liittyykö tehtävään julkisen vallan käyttöä.

Metsäkeskuslain 1 a §:stä ja sitä koskevista lain esitöistä (HE 178/2006) käy selkeästi ilmi se, että julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät kuuluvat viranomaistehtävien yksikölle. Tämä tehtävien eriyttäminen liittyy perustuslain 124 §:ään, jonka mukaan julkinen hallintotehtävä voidaan antaa muulle kuin viranomaiselle vain lailla tai lain nojalla, jos se on tarpeen tehtävän tarkoituksenmukaiseksi hoitamiseksi eikä vaaranna perusoikeuksia, oikeusturvaa tai muita hyvän hallinnon vaatimuksia. Viranomaistehtävien eriyttäminen muista tehtävistä on tehty näiden tehtävien hoidon riippumattomuuden ja puolueettomuuden turvaamiseksi.

Metsäkeskuksen viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmien kytkösten vuoksi on selkeintä, että niihin sovelletaan julkisuuslakia kokonaisuudessaan. Käytännön tasolla on vaikea erottaa sitä, mikä osuus tietojärjestelmästä ei kuulu julkisuuslain soveltamisalaan. Kuten edellä on selostettu, metsävaratietoja käytetään myös viranomaistehtävien hoitamiseen. Sen perusteella metsävaratietoihin tulee soveltaa suoraan julkisuuslain 4 §:n 2 momentin nojallakin kyseistä lakia. Esitetty julkisuuslain soveltamisala poikkeaa metsäkeskusten noudattamasta käytännöstä, joka perustuu maa- ja metsätalousministeriön vuonna 2001 antamaan ohjeeseen. Vuoden 2001 ohjeessa oli lueteltu erilaisia metsäkeskusten asiakirjoja ja todettu, kuuluvatko ne julkisuuslain soveltamisalaan. Ohjeen mukaan esimerkiksi metsäsuunnittelun kuviotiedot ja erityisen tärkeiden elinympäristöjen ja muiden arvokkaiden luontokohteiden yksityiskohtaiset kartoitustiedot eivät kuulu julkisuuslain soveltamisalaan. Jaottelua julkisuuslain soveltamisalaan kuuluviin ja kuulumattomiin tietoihin ei ole ohjeessa analysoitu. Kun esimerkiksi metsäsuunnittelun kuviotietoja ja edellä mainittuja luontokohteita koskevia tietoja kuitenkin käsitellään viranomaistehtävien hoitamisessa, on perusteltua tarkistaa julkisuuslain tulkintaa edellä mainitulla tavalla.

Metsäkeskusten metsätietojärjestelmiä koskevassa säädöshankkeessa tulee elinkeinotoiminnan tietojärjestelmät rajata lain soveltamisalan ulkopuolelle. Elinkeinotoiminnan tietojärjestelmät eivät kuulu myöskään julkisuuslain soveltamisalaan.

Metsäkeskuslain 1 a §:n 1 momentin mukaan ”metsävaratietojen ja niihin liittyvien palvelujen tuottaminen ja ylläpito” on tehtävä, johon ei sisälly julkisen vallan käyttöä. Kuten edellä on todettu, metsävaratietoja käytetään viranomaistehtävien hoitamisessa. Sen vuoksi metsäkeskusten metsätietojärjestelmistä säädettävän lainsäädäntöhankkeen yhteydessä asianomainen säännös tulisi tarkistaa. Metsäkeskuslain 1 a §:n 2 momenttiin pitäisi lisätä viittaus metsäkeskusten metsätietojärjestelmiä koskevaan erityislakiin.

Työryhmä esittää, että

- *laintasolla täsmennetään, että viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmät kuuluvat kokonaisuudessaan julkisuuslain soveltamisalaan;*
- *metsäkeskusten tietojärjestelmiä koskevan lainsäädäntöhankkeen yhteydessä tehdään tarvittavat muutokset metsäkeskuslain 1 a §:ään ja että*
- *metsäkeskusten elinkeinotoiminnan tietojärjestelmät ja niiden tiedot eivät kuulu metsäkeskusten metsätietojärjestelmistä säädettävän lain eivätkä julkisuuslain soveltamisalaan.*

Rekisterinpitäjä

Henkilötietolain velvoitteet koskevat rekisterinpitäjää. Tästä syystä julkisten hallintotehtävien hoitamista varten pidettävien tietojärjestelmien osalta on tarpeen määritellä rekisterinpitäjä. Rekisterinpitäjä voi olla organisaatio tai yksikkö. Rekisterinpitäjä on mahdollista määritellä myös henkilötietolain 3 §:ssä tarkoitettuihin sivullisiin. Rekisterinpitäjän osalta kyseeseen voivat lähtökohtaisesti tulla seuraavat vaihtoehdot:

1. rekisterinpitäjänä toimii viranomaistehtävien yksikkö;
2. rekisterinpitäjänä toimivat viranomaistehtävien yksikkö ja perustettava edistämistehtävien yksikkö tai
3. rekisterinpitäjänä toimii perustettava julkisten hallintotehtävien yksikkö.

Ensimmäistä vaihtoehtoa puoltavat edellä selostetut näkökohdat liittyen julkisuuslain soveltamiseen ja se, että viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmien tietojen luovuttamista koskevia päätöksiä voidaan pitää julkisen vallan käyttönä. Tällöin rekisterin käyttöoikeus on ilman eri päätöstä viranomaistehtävien yksikön toimihenkilöillä. Koska tietojärjestelmää käytetään edistämistehtävien hoitamiseen, tietojärjestelmään tulee määritellä käyttöoikeus myös niille toimihenkilöille, jotka hoitavat edistämistehtäviä. Koska tarkoituksena on, että metsäkeskus ei elinkeinotoiminnassaan saa hyötyä viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmästä, tulee ne metsäkeskuksen toimihenkilöt, jotka osallistuvat metsäkeskuksen elinkeinotoimintaan, määritellä sivullisiksi. Toisin sanoen näillä toimihenkilöillä ei voi olla ilman eri päätöstä käyttöoikeutta tietojärjestelmään. Tämä tarkoittaa käytännössä metsäkeskuksen edistämistehtävien eriyttämistä elinkeinotoiminnasta. Metsäkeskusorganisaation kannalta ongelmalliseksi muodostuu kuitenkin elinkeinotoiminnan pieni kokonaisuus.

Toisessa vaihtoehdossa metsäkeskuksen viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten tarvittavat tietojärjestelmät ovat erillisiä tietojärjestelmiä, joille on määritetty erilliset rekisterinpitäjät. Tällä hetkellä metsäkeskuksissa on eriytetty ainoastaan viranomaistehtävien hoitaminen muista tehtävistä. Viranomaistehtävien osalta rekisterinpitäjäksi voidaan määritellä metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksikkö. Metsävaratietojen osalta onkin vaikeampi määritellä, mikä taho toimii rekisterinpitäjänä. Tämä johtuu siitä, että metsäkeskuksissa ei ole eriytetty elinkeinotoimintaa muusta toiminnasta. Toisin sanoen sama toimihenkilö voi tehdä elinkeinotoimintaan liittyviä tehtäviä ja edistämistehtäviä. On mahdollista eriyttää elinkeinotoiminta ja edistämistehtävien hoitaminen siten, että kumpiakin tehtäviä hoidetaan erillisissä yksiköissä. Se on kuitenkin ongelmallista sen vuoksi, että pelkkä elinkeinotoiminta muodostaa sellaisenaan liian pienen kokonaisuuden. Juridisesta näkökulmasta ongelmaksi muodostuu myös se, että metsävaratietoja käytetään myös viranomaistehtävien hoitamiseen. Toisin sanoen tällöin metsävaratietojen käsittelyyn liittyy julkisen vallan käyttöä. On myös selvää, että päätökseen luovuttaa, metsävaratietoja ulkopuoliselle liittyy julkisen vallan käyttöä. Metsäkeskusten julkisen vallan käyttöä sisältävät tehtävät kuuluvat nykyisin metsäkeskusten viranomaistehtävien yksikölle. Kuten edellä on todettu, julkisen vallan käyttöä sisältävien julkisten hallintotehtävien hoidon järjestämisessä tulee ottaa huomioon perustuslain 124 §:n vaatimukset. Tästä näkökulmasta on vaikea perustella, että metsävaratietojen osalta rekisterinpitäjänä toimii muu kuin metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksikkö.

Kolmas vaihtoehto on, että metsäkeskusten organisaatorakennetta muutetaan siten, että perustetaan uusi julkisten hallintotehtävien yksikkö, joka toimii rekisterinpitäjänä. Kun kyse on metsäkeskusten julkisten hallintotehtävien hoitamisesta ja niitä koskevista tietojärjestelmistä, voi näitä tehtäviä koskevien tietojärjestelmien rekisterinpito tällöin olla samassa yksikössä. Kuten edellä todettiin, elinkeinotoiminta muodostaa kuitenkin sellaisenaan niin pienen kokonaisuuden, että tällaista organisaatorakennetta on vaikea perustella. Tähänkin vaihtoehtoon liittyen metsäkeskuksessa tulisi tehdä toimihenkilöiden tehtävänkuviin merkittäviä muutoksia.

Metsäkeskusten viranomais- ja edistämistehtävien hoitamiseen tarvittavien tietojärjestelmien osalta on otettava huomioon se, että tietojärjestelmien tiedot ovat ympäristötietodirektiivin 2 artiklan 1

kohdassa tarkoitettua ympäristötietoa (ks. 2.4 luku). Direktiivin 2 artiklan 2 kohdan viranomaisen määritelmä on sen verran laaja, että se koskee metsäkeskuksia osin myös silloin, kun ne hoitavat edistämistehtäviä. Direktiivi sisältää ympäristötietoja koskevia tietopyyntöjä koskevat säännökset. Direktiivi mahdollistaa tietojen antamisen epäämisen kansallisin henkilötietojen suojaa koskevin säännöksiin perusteella. Näistä poikkeuksista säädetään direktiivin 4 artiklassa. Kun sekä metsävaratiedot että enin osa viranomaistiedoista kuuluu direktiivin soveltamisalaan, on tarkoituksenmukaista, että myös kansallisessa lainsäädännössä niitä tarkastellaan yhtenä kokonaisuutena. Direktiivi huomioon ottaen on siis perusteltua, että metsäkeskusten metsävaratietoaineistoihin sovelletaan julkisuuslakia ja siten yhtenäisiä tietojen luovuttamista koskevia säännöksiä. Tällöin on perusteltua, että myös metsävaratietojärjestelmän rekisterinpitäjä on sama kuin viranomaistehtävien tietojärjestelmillä.

Kaikki edellä mainitut vaihtoehdot merkitsevät muutosta metsäkeskusten nykyiseen käytäntöön. Vähiten muutoksia nykytilaan tuo vaihtoehto, jossa metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksikkö toimii rekisterinpitäjänä ja jossa edellytetään metsävaratietojärjestelmän tietoja käsittelevien toimihenkilöiden tehtävien eriyttämistä elinkeinotoiminnan tehtävistä. Eriyttäminen voidaan tehdä käyttöoikeuksien tasolla. Vaihtoehdot, jossa perustetaan erillinen edistämistehtävien yksikkö tai julkisten hallintotehtävien yksikkö, ovat erityisesti organisatorisesti vaikeasti perusteltavissa.

Työryhmä esittää, että

- *viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmien rekisterinpitäjänä toimii metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksikkö.*

Henkilörekisteri ja sen osarekisterit

Tällä hetkellä metsäkeskusten tietojärjestelmistä osa on keskitettyjä ja osa hajautettuja. Metsäkeskusten viranomais- ja edistämistehtävien hoitamiseen tarvittavien tietojärjestelmien voidaan kuitenkin katsoa muodostavan yhden henkilörekisterin, joka jakautuu osarekistereihin. Kunkin metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksikkö vastaisi rekisterinpitäjänä rekisteristä siltä osin kuin tiedot koskevat sen toimialuetta.

Työryhmä esittää, että

- *metsäkeskusten viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten pidettävä tietojärjestelmä katsotaan yhdeksi henkilörekisteriksi, joka jakautuu useampiin osarekistereihin.*

4.2 Viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmien tietosisältö ja säännönmukaiset tietolähteet

4.2.1 Asiakkaita ja kiinteistöjä koskevat tietojärjestelmät

Metsäkeskuksen asiakkaita ovat maanomistajat ja metsäalan toimijat. Maanomistajista suurimman ryhmän muodostavat yksityiset maanomistajat. Metsäalan toimijoilla tarkoitetaan muun muassa metsänhoitoyhdistyksiä, metsäyrityksiä ja metsäpalveluyrittäjiä. Asiakkuuden perustana voi olla viranomaisasia, edistämistehtävän hoitaminen tai elinkeinotoiminnan asiakassuhde. Viranomaisasioissa asiakkaita ovat kaikki maanomistajat ja metsänhoitoyhdistykset. Muut metsäalan toimijat ovat metsäkeskusten asiakkaita oman hakemusasiansa osalta tai siltä osin kuin toimivat maanomistajan asiamiehenä. Edistämistehtävien osalta asiakkaita ovat kaikki yksityiset maanomistajat. Elinkeinotoiminnan asiakkuus perustuu perinteiseen asiakassuhteeseen eli kyse on niistä asiakkaista, jotka ovat ostaneet elinkeinotoiminnan tarjoamia palveluja.

Nykyisin asiakkaita ja kiinteistöjä koskevat tietojärjestelmät ovat koko metsäkeskukselle yhteisiä. Asiakkaita ja kiinteistöjä koskevissa tietojärjestelmissä ei ole eriytetty elinkeinotoimintaan liittyviä tietoja muista tiedoista. Tämä johtuu siitä, että toimihenkilöiden tehtävänkuvaa voi kuulua sekä edistämistehtäviä että elinkeinotoimintaa. Luvussa 4.1 esitetyn mukaisesti elinkeinotoiminnan tietojärjestelmän tiedot tulee eriyttää viranomais- ja edistämistehtävien tiedoista. Edellä on myös esitetty, etteivät metsäkeskuksen elinkeinotoiminnan tietojärjestelmät ja niiden tiedot kuulu metsäkes-

kuksen metsätietojärjestelmistä säädettävän lain tai julkisuuslain soveltamisalaan. Tämän vuoksi alla on kuvattu vain viranomais- ja edistämistehtävissä tarpeellisten asiakkaita ja kiinteistöjä koskevien tietojärjestelmien tietosisältö. Metsäkeskuksen viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten pidettävään tietojärjestelmään tallennettavien asiakkaita ja kiinteistöä koskevien tietojen tulee olla tarpeellisia viranomais- tai edistämistehtävien hoitamisessa.

Asiakkaita ja kiinteistöjä koskevat metsäkeskusten tietojärjestelmien tiedot koskevat

- asiakkaita,
- kiinteistöä ja sen omistusta,
- kiinteistön käytön rajoituksia,
- päätöksiä metsänhoitomaksuvapautuksista,
- tietoa metsäsuunnitelman voimassaolosta sekä
- asiakkuutta.

Asiakkaita koskevia tietoja ovat nimi, osoite- ja muut yhteystiedot, henkilötunnus, y-tunnus, äidinkieli, pankkiyhteys, omistajaryhmä ja asiakkaan suhde kiinteistöön. Omistajaryhmä tarkoittaa sitä, onko maanomistaja luonnollinen henkilö, yhteismetsä, yhtiö tai julkisyhteisö. Asiakkaan suhde kiinteistöön sisältää tiedon omistusmuodosta, omistussuudesta, omistuksen tyypistä (esim. pääomistaja, muu omistaja, yhteisomistaja, asianhoitaja) sekä omistussuhteen alkamis- ja loppumispäivämäärästä. Henkilötunnuksellisten asiakkaiden nimi-, osoite- ja kielitiedon muutos sekä kuolintieto hankitaan väestötietojärjestelmästä. Y-tunnuksellisten asiakkaiden nimi- ja yhteystietoja on päivitetty myös yritystietojärjestelmän tiedoilla. Asiakkaita koskevia tietoja ovat myös henkilötietojen käsittelyyn liittyvät suostumukset ja tietojenluovutuskiellot.

Kiinteistöä ja sen omistusta koskevia tietoja ovat esimerkiksi kiinteistötunnus, kiinteistön nimi, kokonaispinta-ala ja lainhuuto sekä muutokset kiinteistöjen lainhuutotiedoissa (omistajamuutokset) ja kiinteistöjen lakkaamistieto. Tiedot hankitaan kiinteistötietojärjestelmästä.

Kiinteistön käytön rajoituksia koskevat tiedot koskevat

- metsälain 10 §:ssä tarkoitettuja erityisen tärkeitä elinympäristöjä,
- ympäristötuki- ja luonnonarvokauppasopimuksia,
- metsälain 16 §:ssä tarkoitettuja käsittelykieltoja,
- luonnonsuojelulain mukaisia suojelualueita,
- metsälain 14 b §:ssä tarkoitettuja liito-oravahavaintoja,
- metsälain 20 §:ssä tarkoitettuja korjaavia toimenpiteitä tai velvoittavia päätöksiä,
- metsälain 15 §:ssä tarkoitettua vakuutta,
- metsälain 6 §:ssä tarkoitettuja erityiskäytössä olevia alueita (esimerkiksi tutkimusmetsät),
- kaavoista johtuvia hakkuurajoituksia ja
- muita mahdollisia rajoituksia.

Metsänhoitomaksua koskevat tiedot perustuvat niihin tehtäviin, jotka kuuluvat metsäkeskuksille metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain 10 §:n perusteella.

Metsäsuunnitelman voimassaoloa koskevat tiedot liittyvät pääsääntöisesti metsäkeskusten elinkeinotoiminnan tuottamaan tuotteeseen. Elinkeinotoimintaa koskevat tiedot on tarkoitus jättää metsäkeskuksen tietojärjestelmistä säädettävän lain ja julkisuuslain soveltamisalan ulkopuolelle. Metsäsuunnitelman voimassaolon osalta on tarkoituksenmukaista tehdä poikkeus silloin, kun kyse on viranomaistehtävien hoitamisesta. Metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksikkö tarvitsee tietyissä tehtävissä metsäsuunnitelman voimassaolotietoa ja metsäsuunnitelmaa koskevia tarkempia tietoja käsitellessään hakemuksia ja ilmoituksia. Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain 9 §:n mukaan tukiprosenttia voidaan alentaa, kun kiinteistöllä ei ole ajan tasalla oleva metsäkeskuksen tarkastamaa metsäsuunnitelmaa. Rahoitushakemusten osalta tarvetta tarkastaa metsäsuunnitelman tietoja ei kuitenkaan ole enää sen jälkeen, kun uusi kestävän metsätalouden rahoituslaki tulee voimaan. Uudessa kestävän metsätalouden rahoituslaissa tuen määrään ei vaikuta se, onko maanomistajalla voimassa oleva metsäsuunnitelma. Metsäasetuksen 9 §:n mukaan metsänkäyttöilmoitus voidaan antaa viittaamalla metsäkeskuksen käytettävissä olevaan metsäsuunnitelmaan.

Metsänkäyttöilmoituksessa metsäsuunnitelmaan viittaaminen on harvinaista, mutta näissä tapauksissa viranomaistehtävien yksikön tulee saada käyttöönsä metsäkeskuksen laatima metsäsuunnitelma. Metsäsuunnitelmaa koskevia tietoja tarvitaan myös yhteismetsälaissa ja metsänhoitoyhdistyksistä annetussa laissa säädettyjen tehtävien hoitamisessa. Yhteismetsälain 31 §:n mukaan yhteismetsää on hoidettava ja käytettävä metsäsuunnitelman mukaan, jollei siitä poikkeamiseen ole erityistä syytä. Metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain 10 §:n mukaan yhtenä metsänhoitomaksusta vapautumisen edellytyksenä on voimassa oleva metsäsuunnitelma.

Metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksikön oikeus saada suoraan käyttöönsä elinkeinotoiminnan tietojärjestelmästä metsäsuunnitelmaa koskevat tiedot voi vaikuttaa metsäkeskuksen markkinointien tilakohtaisten metsäsuunnitelmien kysyntään. Metsänkäyttöilmoituksissa tehdyt viittaukset metsäsuunnitelmaan ovat olleet harvinaisia. Metsäasetuksessa olevaa viittausta metsäkeskuksen käytössä olevaan metsäsuunnitelmaan voidaan sen vuoksi pitää tarpeettomana.

Asiakkuudesta on seuraavia tietoja

- asiakkaan yhteydenotot metsäkeskukseen ja niiden vastuutus (palvelupyynnön/tilauksen/tiedustelun vastaanotto),
- metsäkeskuksen yhteydenotot asiakkaaseen ja niiden vastuutus (viestintä, kampanjat, kutsut, säännölliset yhteydenotot kuten asiakaslehti tai metsäkeskusten uutiskirje sähköpostilla),
- palautteen ja reklamaation vastaanotto sekä niiden vastuutus ja hoito,
- asiakastutkimukset,
- asiakkaiden luokittelu ja luokkien mukaisten asiakkuuden hoito-ohjelmien vastuutus, käynnistys ja kuljetus sekä
- viestintäsuunnitelman toimenpiteet, ajoitus, toimenpiteiden vastuutus ja kuljetus.

Työryhmä esittää, että

- *metsäkeskusten viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten pidettävät asiakkaita ja kiinteistöjä koskevat tietojärjestelmät sisältävät seuraavat tiedot: asiakasta, kiinteistöä ja sen omistusta, kiinteistön käytön rajoituksia, metsänhoitomaksuvapautuksista annettuja päätöksiä, metsäsuunnitelman voimassaoloa ja asiakkuutta koskevat tiedot;*
- *metsäkeskuksen viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten pidettävään tietojärjestelmään tallennettavien asiakkaita ja kiinteistöä koskevien tietojen tulee olla tarpeellisia viranomais- tai edistämistehtävien hoitamisessa;*
- *metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksiköllä tulee olla oikeus saada käyttöönsä elinkeinotoiminnan tietojärjestelmästä metsäsuunnitelmaa koskevat tiedot siltä osin kuin ne ovat tarpeen viranomaistehtävien hoitamisessa ja että*
- *metsäasetuksesta tulee poistaa maininta, että metsänkäyttöilmoitus voidaan antaa viittaamalla metsäkeskuksen käytettävissä olevaan metsäsuunnitelmaan.*

4.2.2 Viranomaistehtävien tietojärjestelmät

Viranomaistehtävien hoitamista varten metsäkeskuksilla on tällä hetkellä käytössään Masto-, Kembra- ja Virta-tietojärjestelmät. Viranomaistehtävien tietojärjestelmät sisältävät myös viranomais-tehtävien hoitamisessa tarvittavat paikkatiedot.

Masto on metsälain valvontaa varten. Se sisältää metsälain 14 §:ssä tarkoitetut metsänkäyttöilmoitukset ja 14 a §:ssä tarkoitetut taimikon perustamisilmoitukset. Mastoon on tallennettu myös yksityismetsälain (412/1967) aikaisia hakkuu- ja uudistamissuunnitelmien tietoja. Masto sisältää myös tietoa maatilatalouden tuloverolain (543/1967) mukaiseen metsätalouden puhtaan tulon eli niin kutsutun pinta-alaverotuksen laskentaan liittyvistä tarkastus- ja todentamistehtävistä (mm. uudistamisvähennys, taimikkovähennys ja metsämaan uudistusalan taimikon verovapaus). Metsän pinta-alaverotus päättyi vuonna 2005. Järjestelmään kirjattavat tiedot ovat peräisin maanomistajan tai hänen valtuuttamansa lähettämistä ilmoituksista ja metsäkeskuksen merkinnöistä.

Metsätalouden rahoitusta koskevan lainsäädännön mukaisten suunnitelmien, rahoitushakemusten sekä toteutusilmoitusten ja -selvitysten käsittelyyn ja hallintaan varten on Kemera-järjestelmä. Metsätalouden rahoitus perustuu kestävän metsätalouden rahoituksesta annettuun lakiin. Kemera-järjestelmässä on tietoja myös metsänparannuslain (140/1987) aikaisista hankkeista. Kemera-järjestelmään syötettävät tiedot perustuvat maanomistajan metsäkeskukselle toimittamiin rahoitettavien hankkeiden suunnitelmiin, rahoitushakemuksiin sekä toteutusilmoituksiin ja -selvityksiin. Järjestelmään tallentuu tietoa viranomaistehtävien yksikön tekemistä rahoitus- ja muista päätöksistä sekä maksatuksista. Kemera-järjestelmään on Maston tavoin tallennettu tietoa metsän pinta-alaverotukseen liittyvistä tarkastus- ja todentamistehtävistä.

Metsäkeskuksen viranomaistarkastuksien suorittamista varten on Virta-järjestelmä. Sinne tallennetaan metsälain ja rahoituslain nojalla tehtävien maastotarkastusten tulokset.

Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä, ”jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetyistä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta”. Metsäkeskusten viranomaistehtävät perustuvat lakiin. Viranomaistehtävien hoitamiseen liittyvien tietojärjestelmien tietosisällöistä ei ole tarpeen erikseen säätää, koska metsäkeskuksilla on oikeus käsitellä suoraan mainitun henkilötietolain säännöksen nojalla kaikkia viranomaistehtävien hoitamisessa tarpeellisia tietoja.

4.2.3 Metsävaratietojärjestelmä

Metsävaratietojärjestelmä on nykyisin koko metsäkeskuksen yhteinen. Tällä hetkellä metsävaratietojärjestelmään tallennettaviin tietoihin sisältyvät myös elinkeinotoiminnan tuottamat metsäsuunnitelutiedot sekä tie- ja ojahankkeiden tiedot. Kuten edellä 4.1 luvussa on todettu, vastaisuudessa metsävaratietojärjestelmän rekisterinpitäjänä toimii metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksikkö ja tietojärjestelmää pidetään viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten. Metsäkeskusten viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten pidettävään metsävaratietojärjestelmään tallennettavien tietojen tulee olla tarpeellisia mainittujen tehtävien hoitamisessa. Kuten mainitussa luvussa on myös todettu, elinkeinotoiminnan tiedot tulee eriyttää viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmän tiedoista, mutta metsävaratietojärjestelmään voidaan kuitenkin tallentaa elinkeinotoimintaa koskevia tietoja. Metsäkeskusten elinkeinotoiminta voi saada käyttöönsä valtion varoin kerättyjä metsävaratietoja samoin edellytyksin kuin muutkin metsäalan toimijat eli ainoastaan erilliseen tietojenluovutus päätökseen perusteella.

Metsävaratietojärjestelmä sisältää kuvioittaiset metsävaratiedot sekä ulkoiset paikkatietoaineistot. Metsävaratietoja ovat paikkaan sidotut tiedot metsikkökuvion kasvupaikasta ja puustosta sekä metsänhoitotoita ja hakkuita koskevat toimenpide-ehdotukset ja toimenpidehistoria. Toimenpidehistorialla tarkoitetaan maanomistajan tai hänen valtuuttamansa toimijan toimittamaa toimenpidetietoa (vapaaehtoisuuteen perustuva) ja metsäkeskuksen viranomaistehtävien tietojärjestelmistä saatavaa tapahtumatietoa (esimerkiksi metsätalouden rahoituslainsäädäntöön perustuvan hankkeen toteutus). Lisäksi metsävaratiedolla tarkoitetaan monimuotoisuutta ja muita erityispiirteitä koskevia tietoja. Metsävaratietoon luetaan mukaan myös tulkintahila²⁷. Metsävaratiedon tuottamisessa syntyvä koeala-aineistoa käsitellään myös metsävaratietojärjestelmässä.

Metsäkeskus tuottaa metsävaratiedot itse. Osan tiedonkeruun vaiheista metsäkeskukset tekevät itse ja osan tiedonkeruuprosessin vaiheista metsäkeskukset tekevät ulkopuolisilla tahoilla. Taulukossa 1 on yksityiskohtainen luettelo kuvioittaisista metsävaratiedoista. Taulukon osalta on huomattava, ettei kaikista kuvioista ole välttämättä kaikkia taulukossa lueteltuja tietoja. Tiedon määrään ja laatuun vaikuttaa muun muassa se, millä menetelmällä tieto on kerätty. Henkilötietolain 9 §:ssä säädetään henkilötietoja koskevista laatuvaatimuksista. Metsävaratietojen osalta on tarpeen säätää erikseen metsävaratietoja koskevista laatuvaatimuksista. Metsävaratietojen laatu voi vaih-

²⁷ Tulkintahila on koko Suomen yli määriteltävä ruudukko. Neliön muotoinen hilaruutu vastaa pinta-alaltaan mahdollisimman hyvin maastokoealan kokoa. Tulkintahilan ruutu sisältää kaukokartoitustulkinnalla estimoidut puustotunnukset, jotka vastaavat tietosisällöltään osaa kuvion puustotunnuksista.

della sen mukaan, onko tiedot tarkistettu maastossa vai onko kyseessä kaukokartoitusaineistosta tulkittu tieto tai toimenpide- ja tapahtumatiedon avulla päivitetty metsävaratieto. Metsävaratietojen laatuun vaikuttaa myös se, kuinka vanhoja tiedot ovat. Metsävaratietojen laatuun vaikuttavat myös käytetyt mittausmenetelmät. Koska mittausmenetelmät muuttuvat, ei ole tarkoituksenmukaista pyrkiä yksityiskohtaisesti määrittelemään metsävaratietojen tarkkuutta.

Taulukko 1: Metsävaratiedon tietosisältö

Kuviotiedot	Puustotiedot puusto-ositteittain	Hakkuut	Monimuotoisuus ja muut erityispiirteet
tunnistetiedot	puustojakso	hakkuuvaihtoehto	metsälain erityisen tärkeät elinympäristöt
laatijakoodi	ikä	hakkuutapa	luonnonsuojelulain suojellut luontotyypit
inventointipäivä-määrä	pohjapinta-ala	toimenpiteen tila	metsäluonnon muut arvokkaat elinympäristöt
tietolähde	runkoluku	hakkuun kiireellisyys	käyttötarkoitus
kiinteistötunnus	keskiläpimitta	hakkuutavan täsmennys	luonnonmuistomerkit, kulttuur- ja muinais-jäännökset
kiinteistön palsta-numero	keskipituus	hakkuukertymä	perinneympäristöt
kuvion numero	puulaji	puutavaralajien osuudet kertymästä energiapuun määrä	muut huomioonotettavat elinympäristöt
kuvion pinta-ala	puulajin osuus		maisematekijät
pääryhmä	kokonaistilavuus		muut mahdolliset erityispiirteet
alaryhmä	kuitupuun tilavuus	Metsänhoitotyöt	metsän terveyttä kuvaavat tiedot
kasvupaikkaluokka	tukkipuun tilavuus	työlaji	eläinlajit (riista, uhanalaiset lajit tms.)
maalaji	kasvu	toimenpiteen tila	kasvilajit (uhanalaiset lajit tms.)
kuivatustilanne	kuolleen puuston ositenumero	metsänhoitotyön kiireellisyys	kuvion ominaisuuksia kuvaava vapaamuotoinen teksti
aika ojituksesta	kuolleen puun laatu	metsänhoitotyön täsmennys	
kehitysluokka	kuolleen puuston puulaji		
metsikön laatu	kuolleen puuston keskiläpimitta	<u>Luonnonhoitotyöt</u>	
pääpuulaji	kuolleen puuston tilavuus	<u>työlaji</u>	
kuvion korjuukelpoisuus		luonnonhoitotyön lisämääre	
käyttörajoitus		<u>ajankohta</u>	
toimenpiteen ehdottomuus			

Metsävaratiedon keruun ja ajantasaistuksen prosesseissa hyödynnetään muiden tiedon tuottajien paikkatietoaineistoja. Tällä hetkellä yleisimmin käytössä olevat ulkoiset paikkatietoaineistot ja niiden toimittajat on kuvattu taulukossa 2.

Taulukko 2: Ulkoiset paikkatietoaineistot ja niiden toimittajat

Aineisto	Toimittaja
Ilmakuvat	Kaupallinen toimija
Kiinteistörajat ja -tunnukset (KRK)	Maanmittauslaitos
Maastotietokanta	Maanmittauslaitos
Peruskartat	Maanmittauslaitos
Lähestymiskartat	Maanmittauslaitos ja kaupallinen toimittaja
GT-kartta	Kaupallinen toimija
Liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikat	Alueellinen ympäristökeskus
Suojelualueet	Suomen ympäristökeskus
Suojeluohjelma-alueet	Suomen ympäristökeskus
Natura 2000–kohteet	Suomen ympäristökeskus
Pohjavesialueet	Suomen ympäristökeskus
Valuma-alueet	Suomen ympäristökeskus
Kiinteät muinaisjäännökset	Museovirasto
Monilähde-VMI aineisto	Metsäntutkimuslaitos

Metsäkeskukset käyttävät sekä viranomaisten tuottamia aineistoja että kaupallisten toimijoiden myymiä aineistoja. Kaikki ulkoiset paikkatietoaineistot eivät välttämättä ole käytössä kaikissa metsäkeskuksissa. Lisäksi metsäkeskuksilla on käytössä vaihtelevasti myös muita ulkoisia paikkatietoaineistoja. Esimerkiksi muutamat metsäkeskukset ovat saaneet yksittäisten uhanalaisten lajien havaintotietoja alueellisilta ympäristökeskuksilta. Tiedon antaminen liito-oravien lisääntymis- ja levähdyspaikoista metsäkeskukselle perustuu metsälain 14 b §:ään. Jatkossa tavoitteena on saada käyttöön muun muassa satelliittikuvia ja maankäyttö- ja rakennuslain mukaiset kaava-aineistot.

Työryhmä esittää, että

- *metsäkeskusten viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten pidettävään metsävaratietojärjestelmään tallennettavien tietojen tulee olla tarpeellisia joko viranomais- tai edistämistehtävien hoitamisessa;*
- *metsäkeskusten viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten pidettävään metsävaratietojärjestelmään sisällytetään edellä taulukossa 1 mainitut tai vastaavan sisältöiset metsävaratiedot;*
- *maanomistajalla tai hänen valtuuttamallaan toimijalla on mahdollisuus toimittaa metsäkeskukselle tietoa metsässä tehdystä toimenpiteestä tallennettavaksi viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten pidettävään metsävaratietojärjestelmään;*
- *metsäkeskus voi yhdistää viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten pidettävän metsävaratietojärjestelmän tietoihin muiden toimijoiden tuottamia paikkatietoaineistoja ja etä*
- *metsäkeskusten metsätietojärjestelmistä säädettävään lakiin tulee sisällyttää metsävaratietojen laatua koskeva säännös.*

4.3 Tietojen yhdistäminen ja käyttö metsäkeskuksen viranomais- ja edistämistehtävissä

Tietojen käyttö ja yhdistäminen viranomaistehtävien hoitamisessa

Metsälain noudattamista valvotaan muun muassa metsänkäyttöilmoitusten ja taimikon perustamisilmoitusten avulla. Kun metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksikkö vastaanottaa metsänkäyttöilmoituksen tai taimikon perustamisilmoituksen, se vertaa niiden tietoja metsävaratietoihin ja ulkoisten paikkatietoaineistojen tietoihin. Henkilötietolain näkökulmasta tällöin on kyse tietojen yhdistämisestä. Mikäli vertailun tai muun tiedon perusteella on syytä epäillä, ettei suunniteltu tai toteutet-

tu hakkuu tai muu toimenpide täytä metsälain vaatimusta, tarkastetaan kohde maastossa. Tarkastuksen syynä voi olla esimerkiksi arvio siitä, etteivät luontaisen uudistumisen edellytykset metsävaratietojen valossa täyty tai metsälain 10 §:n tarkoittama erityisen tärkeä elinympäristö, jota ei ole metsänkäyttöilmoituksella ilmoitettu. Metsälain 10 §:n kohteet ovat usein rajattu hakkuukohteen ulkopuolelle omaksi kuvioksi. Kohteiden säilyttämiseksi on tarpeen, että metsänkäyttöilmoituksen tarkastaja näkee metsävaratiedot hakkuukohdetta laajemmin. Metsävaratiedot ovat tarpeellisia myös kohteilla joissa on havaittu hakkuu, mutta siitä ei ole tehty metsänkäyttöilmoitusta. Metsävaratietojen perusteella voidaan arvioida kohteen tilaa ennen hakkuuta.

Metsälain 8 §:ssä säädetään uuden puuston aikaansaamista koskevasta velvoitteesta. Metsäkeskukset vertaavat saapuneita taimikon perustamisilmoituksia ja metsänkäyttöilmoituksia toisiinsa. Vertailun tuloksena syntyy kohdelistoja, jotka kuvaavat esimerkiksi vuosikerroittain, maanomistajittain ja tiloittain kohteet, joilla metsänuudistamista ei ole vielä ilmoitettu tehdyksi. Metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksikkö lähettää maanomistajalle muistutuskirjeitä kohteista, jossa metsänuudistamista ei ole ilmoitettu tehdyksi. Kirjeet lähetetään pääsääntöisesti kolmen ja viiden vuoden kuluessa metsänkäyttöilmoituksen saapumisesta metsäkeskukseen, jos taimikon perustamisilmoitusta ei ole kyseiseltä kuviolta tehty. Jos metsänkäyttöilmoituksen saapumisesta on yli viisi vuotta, tarkastetaan kuviot maastossa. Näitä metsänomistajille lähtevien tietopyyntöjen ja maastossa tarkastettavien kohteiden määrää voidaan vähentää vertaamalla kohdelistaa metsävaratietojärjestelmässä olevaan tietoon. Jos metsälain valvomiseen liittyvissä maastotarkastuksissa tehtyjen havaintojen perusteella on aihetta jatkotoimiin, käy metsäkeskus asiasta metsälain 15 ja 20 §:ssä tarkoitettuja neuvotteluja asianosaisten kanssa. Tietyissä tilanteissa metsäkeskus voi tehdä asiasta esityksen Maaseutuvirastolle ja/tai ilmoittaa asiasta poliisille. Metsäkeskuksen asiassa tekemät päätökset ja niistä aiheutuvat jatkotoimet eivät koskaan perustu yksinomaan metsävaratietoon. Metsävaratietoja käytetään apuna suunnattaessa maastokäyntejä.

Mikäli metsänkäyttöilmoitusta verrattaessa metsävaratietoaineistoihin havaitaan metsänkäyttöilmoituksen kohdistuvan alueellisen ympäristökeskuksen metsäkeskukselle toimittamaan liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaan, metsäkeskus ilmoittaa asiasta alueelliselle ympäristökeskukselle, maanomistajalle sekä tiedossaan olevalle maanomistajan edustajalle ja metsänhakuoikeuden haltijalle metsälain 14 b §:n mukaisesti.

Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain mukaisen hakemuksen tai ilmoituksen saapussa metsäkeskukseen tallennetaan siihen liittyvät tiedot tietojärjestelmään. Tietojärjestelmiin tallennetaan tieto tehdyistä päätöksistä ja tieto maksatuksista. Tallennettuja tietoja käytetään hankkeita koskevien päätösten teossa, valvonnassa ja maksatuksessa. Esimerkiksi tehtäessä päätöstä nuoren metsän hoidon tuesta voidaan tarkastaa, onko samalla kuviolla tehtävään työhön myönnetty aiemmin rahoitusta. Hakemuksen tai ilmoituksen kuviotietoja verrataan myös metsävaratietoon ja ulkoisten paikkatietoaineistojen tietoihin (= tietojen yhdistäminen). Jos vertailun perusteella on syytä epäillä, ettei suunniteltu tai tehty työ täytä rahoitusehtoja, tarkastetaan hanke maastossa. Esimerkiksi kunnostusojitushankkeen rahoituskelpoisuutta tarkasteltaessa voidaan hakea paikkatietoaineistoista kyseisen hankkeen ojat ja lisätä näkymään metsävaratiedosta tehty teemapoiminta kitu- ja joutomaan kuvioista sekä metsälain erityisen tärkeät elinympäristöt ja ulkoisista paikkatietoaineistoista tausta-aineistoksi kiinteistörajat, peruskartta, pohjavesialueet, suojelualueet sekä kyseisen alueen ilmakuvat. Tietojärjestelmään tallennetuista tiedoista tuotetaan raportit varojen käytöstä ja työmäärien edistymisestä maa- ja metsätalousministeriölle.

Metsäkeskuksella on toimivalta antaa suostumus metsälain tai kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain mukaisen kirjauksen muuttamiseen tai poistamiseen panttina olevasta kiinteistöstä osittamalla muodostetun kiinteistön osalta. Metsäkeskuksen tulee tällöin varmistaa, ettei valtion saamisen periminen vaaranna panttioikeuden lakkaamisen vuoksi. Tapauksesta riippuen tarvitaan tietoa kiinteistöistä sekä valtion saamisen (= lainan) taustalla olevasta hankkeesta. Lisäksi tarkastetaan, onko lainaa hoidettu.

Metsäkeskukset valvovat metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain noudattamista maastotarkastuksin. Tarkastuksessa voidaan hyödyntää metsävaratietoa tutkittaessa, kuinka kau-

kana on lähin metsikkö, jossa sijaitsee samaa puulajia kuin välivarastossa oleva puutavara. Laajan hyönteis- tai sienituhon vaaran ilmetessä metsäkeskuksen tehtävänä on tehdä maa- ja metsätalousministeriölle esitys tuhon leviämisen tai syntyminen ehkäisemiseksi tarpeellisista toimenpiteistä. Tarvittavien torjuntatoimenpiteiden laajuutta voidaan arvioida tuhoalueen metsävaratiedosta tehtävien teemapoimintojen avulla.

Metsänhoitomaksuvapautushakemuksen yhteydessä maanomistajan on esitettävä voimassa oleva metsäsuunnitelma. Metsänhoitoyhdistyslain 10 §:n mukaista metsänhoitomaksuvapautuspäätöstä tehdessään metsäkeskus vertaa metsäsuunnitelman tietoja omien viranomaisrekistereidensä tietoihin. Tiedoista selvitetään muun muassa, onko kyseiseltä tilalta metsänkäyttöilmoituksia ja taimikon perustamisilmoituksia, jotka osoittaisivat että metsää on hoidettu ja käytetty. Lisäksi tutkitaan onko jokin metsänuudistaminen toteuttamatta. Edellä mainittuja asioita tarkastetaan myös maastokäynnillä.

Hirvieläinten aiheuttamien vahinkojen arvioinnin esiselvityksessä käytetään hyödyksi viranomais-tietojärjestelmän tietoja sekä metsävaratietoja. Viranomaistehtävien tietojärjestelmien tietoja tai metsävaratietoja voidaan tarvita hoidettaessa myös muita viranomaistehtäviä. Metsävaratiedot ovat tarpeen esimerkiksi annettaessa todistusta varainsiirtoverosta vapautumiseksi. Todistuksessa pitää arvioida, johtaako kiinteistön luovutus metsätalouden harjoittamisen kannalta olennaisesti sopivampaan tilussijoitukseen. Lisäksi metsävaratiedot ovat tarpeen metsäkeskuksen valvoessa valtion etua maksamatta olevan kauppahintasaatavan turvaamiseksi silloin, kun maanomistaja myy puuta kumotun maatilalain, kumotun luontaiselinkeinolain tai kumotun porotalouslain nojalla perustetulta tilalta. Saatuaan tällaista tilaa koskevan metsänkäyttöilmoituksen metsäkeskus tarkastaa, että hakkuun jälkeen tilan arvo kattaa maksamatta olevan valtion kauppahintasaatavan.

Tietojen käyttö ja yhdistäminen edistämistehtävien hoitamisessa

Metsäkeskuksen tehtävänä on edistää alueensa metsien kestävää hoitoa ja käyttöä sekä niiden monimuotoisuuden säilymistä ja metsätalouden muuta ympäristönsuojelua. Metsävaratietojärjestelmästä tuotetaan tietoa metsänuudistamisen onnistumisesta sekä yleensä metsänhoidosta ja sen parantamistarpeista. Näitä tietoja voidaan käyttää muun muassa viranomaistoiminnan ja neuvonnan resurssien suuntaamisessa.

Metsäkeskuksen tehtäviin kuuluu myös metsätaloutta edistävä koulutus-, neuvonta- ja tiedotustoiminta. Metsävaratietoja käytetään maanomistajien henkilökohtaisessa neuvonnassa ja erilaisissa maanomistajalle suunnatuissa kirjekampanjoissa. Metsäsuunnitelman yhteydessä tapahtuva neuvonta on ollut osa edistämistoiminnaksi katsottavaa neuvontaa. Tilakohtaisten metsäsuunnitelmien tekeminen on taas katsottu elinkeinotoiminnaksi. Noin kolmasosa henkilökohtaisista neuvontata-pahtumista syntyy metsäsuunnitelman luovuttamisen yhteydessä. Metsäsuunnittelun ja siihen liit-tyvän neuvonnan osalta on tarpeen selvittää, katsotaanko metsäsuunnitelman luovuttamiseen liit-tyvä neuvonta jatkossakin edistämistoiminnaksi (toisin sanoen valtionavustuksella rahoitettavaksi toiminnaksi).

Metsävaratiedoista tehdään teemapoimintoja ja lähetään poimintojen tuloksena syntynyt kuviokart-ta maanomistajalle. Poimintoja voidaan tehdä esimerkiksi metsänhoitotarpeista tai hakkuumahdol-lisuuksista tai näistä molemmista. Metsänhoito- ja hakkuumahdollisuustiedotteiden lähettämisen yhteydessä kirjeeseen on voitu liittää kaikkien alueella toimivien metsäalan toimijoiden yhteystie-dot. Tarkoituksena on ollut metsän hoidon ja käytön edistäminen lisäämällä maanomistajan tietä-mystä metsänsä mahdollisuuksista sekä alueella metsäpalveluja tarjoavista tahoista.

Tulevaisuudessa metsävaratiedon keruuprosessin päätyttyä tietyllä alueella on maanomistajalle tarkoitus lähettää tilannetiedote. Vastaavat tiedot ovat maanomistajan saatavilla myös verkkopal-velun kautta. Verkkopalvelu vaatii tunnistamisen ja kirjautumisen. Verkkopalvelun kautta tarjotaan myös metsävaratiedosta tuotettuja palveluita. On hahmoteltu, että palvelun kautta maanomistaja voisi lähettää kuviotietojen perusteella muun muassa metsänkäyttöilmoituksen, päivittää kuviotieto-ja sekä siirtää kuvioita ja niiden tietoja itse toimijoiden nähtäväksi esimerkiksi Metsään Palstat-

palveluun. Palvelu on metsäkeskuksen valtion varoin ylläpitämä sähköinen metsätyökohteiden ja työpalvelujen markkinapaikka, jonka kautta maanomistaja ja metsäpalvelujen tarjoajat voivat löytää toisensa.

Metsätalouden ja metsien tilan ja kehityksen seuraamista sekä alueellisen metsäohjelman laatimista varten metsäkeskukset tekevät metsävaratiedosta ja viranomaistehtävien tiedoista erilaisia hakuja ja aluetason laskelmia. Hakujen ja laskelmien tuloksena syntyy esimerkiksi metsävaroja kuvaavia teemakarttoja ja tilastoja. Laskelmia voidaan tuottaa erilaisilla teemoilla halutulle alueelle. Esimerkkejä tuotettavista teemoista ovat puuvarat laskettuna puulajeittain ja kehitysluokittain, hakkuumahdollisuudet, ehdotetut hoitotyöt ja metsälain erityisen tärkeät elinympäristöt. Tilastotietoja hyödynnetään alueellisten metsäohjelmien laadinnan lisäksi muun muassa metsä- ja ympäristökerptomuksessa, koulutustilaisuuksissa ja tiedottamisessa. Tilastot ja alueelliset laskelmat eivät sisällä henkilötiedoksi katsottavaa tietoa. Sen sijaan teemakartat sisältävät tietoa, joka on yhdistettävissä maanomistajaan. Toisin sanoen ne sisältävät henkilötietoja.

Metsävaratiedon keruussa ja ajantasaistuksessa hyödynnetään aikaisemmin kerättyjä metsävaratietoja sekä maanomistajan viranomaistehtävien järjestelmiin toimittamaa tapahtumatietoa ja maanomistajan vapaaehtoisesti metsävaratietojärjestelmään toimittamaa toimenpidetietoa muun muassa tehtäessä uutta kuviointia. Lisäksi tapahtuma- ja toimenpidetiedolla ajantasaistetaan metsävaratietoja, esimerkiksi poistetaan kyseinen toimenpide-esitys ja päivitetään puustotiedot tehdyn toimenpiteen perusteella. Kaikkia aikaisemmin kerättyjä tietoja (esimerkiksi kasvupaikkaluokka) ei saada kerätyksi uudella kaukokartoitukseen perustuvalla menetelmällä. Nämä tiedot kopioidaan aikaisemmin kerätystä metsävaratiedosta.

Metsävaratietojen ja viranomaistehtävien tietojen hyödyntäminen voi tulla kysymykseen myös muissa metsäkeskukselle säädetyissä tehtävissä, kuten esimerkiksi varautumisessa metsätuhoihin ja pelastuslaissa (468/2003) tarkoitetun virka-avun antamiseen.

Työryhmä esittää, että

- *viranomaistehtävien- ja edistämistehtävien hoitamisessa saatua tietoa voidaan yhdistää toisiinsa, jos se on tarpeen joko viranomais- tai edistämistehtävän hoitamisessa ja että*
- *selvitetään, katsotaanko metsäsuunnitelman laatimisen ja luovuttamisen yhteydessä tehtävä neuvonta jatkossakin edistämistoiminnaksi.*

4.4 Tietojen luovuttaminen

4.4.1 Yleistä tietojen luovuttamisesta

Tietojen luovuttamisella tarkoitetaan tietojen luovuttamista sivulliselle. Henkilötietolain 3 §:n mukaan sivullisella tarkoitetaan ”muuta henkilöä, yhteisöä, laitosta tai säätiötä kuin rekisteröityä, rekisterinpitäjää, henkilötietojen käsittelijää tai henkilötietoja kahden viimeksi mainitun lukuun käsittelevää”.

Nykyisin metsäkeskuksille osoitetut tietojenluovutuspyynnöt käsittelee ja ratkaisee metsäkeskuksen johtaja, jollei tehtävää ole määrätty jollekin toiselle toimihenkilölle. Käytännössä metsävaratietojen luovutuksesta päättää suunnittelupäällikkö tai suunnitteluasiantuntija. Viranomaistehtävien tietojärjestelmiä koskevien tietojen osalta päätökset tekee metsäkeskuksen viranomaispäällikkö tai viranomaistehtävien yksikön henkilöstöön kuuluva, jonka tehtäväksi se on määrätty tai jolle se hänen asemansa ja tehtäviensä vuoksi muuten kuuluu.

Edellä 4.1 luvussa on todettu, että tietojen luovutuksesta päättämisen voidaan katsoa olevan julkisen vallan käyttöä. Kun lisäksi otetaan huomioon edellä 4.3 luvussa selostetut tietojen yhdistämistarpeet ja käyttö metsäkeskusten viranomais- ja edistämistehtävissä, on tarpeen uudelleen arvioida henkilötietojen käsittelyn ja siten luovutuspäätösten tekemisen organisointia metsäkeskuksissa.

Viranomaistehtävien, metsävaratietojen sekä asiakkaita ja kiinteistöjä koskevien tietojärjestelmien osalta rekisterinpitäjänä toimii metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksikkö (ks. luku 4.1). Rekisterinpitäjä päättää tietojenluovutuksista. Henkilötietolain 3 §:ssä tarkoitettuja sivullisia olisivat tällöin muun muassa muut metsäalan toimijat samoin kuin myös metsäkeskuksen ne toimihenkilöt, joiden tehtävänkuvaan kuuluvat elinkeinotoiminnan tehtävät. Koska edellä mainitut metsäkeskuksen tietojärjestelmät kuuluvat julkisuuslain soveltamisalaan, tietojenluovutusten osalta sovellettavaksi tulee julkisuuslain 16 §:n 3 momentti. Mainittuun säännökseen perustuen viranomaisen tulee selvittää henkilörekisteristä luovutettavaksi pyydettyjen tietojen käyttötarkoitus sekä muut luovuttavien tietojen käsittelyn laillisuuden varmistamiseksi tarpeelliset seikat. Kaikkea henkilötietojen käsittelyä koskee tarpeellisuusvaatimus. Luovutuksen kohteena voivat olla pyydetty tiedot vain siinä laajuudessa kuin ne ovat tarpeen ilmoitetun käyttötarkoituksen kannalta. Viranomaisen tulee myös pyytää tietopyynnön esittäjältä selvitys tietojen suojauksesta. Jos ilmoitettu käyttötarkoitus merkitsee henkilörekisterin muodostamista tai henkilötietolain tarkoittamaa henkilötietojen käsittelyä, tulee hakijaa pyytää esittämään kyseisestä rekisteristä laadittu rekisteriseloste.

Julkisuuslaissa ei ole nimenomaista säännöstä, joka edellyttää hallintopäätöksen tekemistä siitä, että tiedot on päätetty luovuttaa. Julkisuuslain 14 § sisältää säännöksen niistä tilanteista, joissa viranomainen kieltäytyy tietojen antamisesta. Tällöin viranomaisen on tehtävä asiassa päätös, jos tietojen pyytäjä sitä haluaa.

Metsäkeskusten tietojärjestelmiä koskevien tietojenluovutusten tulee perustua hallintopäätöksiin ja kirjallisiin tietojenluovutuspyyntöihin. Tätä voidaan perustella oikeusturvaan ja yksityisyyden suojaan liittyvillä periaatteilla. Tietojenluovutukset ovat hallintoasioita, joissa metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksikön on ratkaistava, onko sivullisella oikeus saada pyytämänsä tiedot. Perustuslain 21 §:ssä, joka koskee oikeusturvaa, turvataan hallinnon asiakkaalle oikeus saada perusteltu päätös. Jos tietojenluovutuksen edellytykset täyttyvät, hallintopäätöksestä tulee käydä ilmi luovutettavat tiedot, tietojen käyttötarkoitus ja säännökset, joihin tietojen luovuttaminen perustuu. Päätökseen tulee sisällyttää ehto, että tietoja saa käyttää ainoastaan ilmoitettuun käyttötarkoitukseen. Päätöksessä tulee lisäksi muistuttaa henkilötietojen käsittelyyn liittyvistä velvoitteista. Jos tietoja ei voi luovuttaa lainkaan tai osittain, päätös tulee perustella. Kun tietojenluovutus päätökset ja tietojenluovutuspyynnot tehdään kirjallisesti ja arkistoidaan, täyttyy myös henkilötietolain huolellisuusvelvoite ja jälkikäteen on mahdollista arvioida toiminnan lainmukaisuutta.

Edellä selostettu johtaa tietojenluovutuksen periaatteiden ja menettelyjen selkeytymiseen metsäkeskuksissa. Siitä hyötyvät ennen kaikkea rekisteröidyt eli maanomistajat, mutta myös metsäalan toimijat. Rekisteröityjen tietosuoja paranee, koska tietojenluovutus päätökset perustuvat hallintopäätöksiin, jotka on perusteltava hallintolain mukaisesti ja joihin on liitetty tietojen käsittelyä koskevat ehdot. Metsäalan toimijoiden edun mukaista on, että tietojen luovuttamisessa ja muussa käsittelyssä otetaan huomioon kilpailuneutraliteetti.

Rekisteröity voi myös itse luovuttaa tai valtuuttaa toisen henkilön luovuttamaan henkilötietonsa sivulliselle. Maanomistajan pyynnöstä yksittäisten kuvioiden metsävaratiedot voidaan nykyisin viedä esimerkiksi Metsään Palstat-palveluun. Metsään Palstat-palvelu on sähköinen markkinapaikka, jossa toimijat voivat katsella palveluun vietyjen kuvioiden tietoja ja ottaa yhteyttä maanomistajaan tarjouksen tekemiseksi metsänhoitotyöstä tai hakkuukohteesta. Palvelu sisältää myös toimijoiden yhteystiedot. Metsään Palstat-palvelu edellyttää toimijan rekisteröitymistä palvelun käyttäjäksi. Palvelu on uusi ja toistaiseksi siellä on ollut vain vähän kohteita. Tarkoituksena on, että vastedes metsäkeskuksissa siirryttäisiin yhä enemmän sähköiseen asiointiin ja että maanomistaja saisi omat metsävaratiedot sähköisesti käyttöönsä verkkopalvelussa. Tällöin maanomistaja voi itse siirtää tietonsa Metsään Palstat-palveluun tai vastaavaan sähköiseen palveluun haluamiensa toimijoiden käyttöön. Juridisesti tarkasteltuna tällöin ei enää ole kyse metsäkeskuksen toimesta tapahtuvasta tietojenluovutuksesta sivulliselle. On itsestään selvää, että rekisteröity voi luovuttaa omat tietonsa sivullisille oman harkintansa mukaan. Sähköisen palvelun käyttö edellyttää rekisteröitymistä. Inter-

netissä olevissa palveluissa tulee varmistaa käyttäjien vahva tunnistautuminen²⁸. Palvelun käytön ehdoissa tulee muistuttaa henkilötietolain velvoitteista. Tietojen käsittelyyn tulee olla jokin henkilö-tietolaissa säädetty peruste. Ehdoissa tulee myös muistuttaa siitä, ettei tietoja saa luovuttaa edel-leen ja että tiedot tulee hävittää, kun tiedot eivät enää tarpeen ilmoitetun käyttötarkoituksen kannal-ta.

On todennäköistä, etteivät kaikki maanomistajat siirry sähköiseen asiointiin. Osa maanomistajista saattaa pyytää metsäkeskusta siirtämään tiedot Metsään Palstat-palveluun tai muuhun vastaavaan palveluun. Tällöin metsäkeskuksen tulee huolehtia siitä, että toimeksianto yksilöidään samalla ta-voin kuin mitä henkilötietolaissa edellytetään suostumukselta. Toimeksiannossa tulee määritellä sähköiseen palveluun siirrettävät tiedot ja ne tarkoitukset, joihin sähköistä palvelua saa käyttää.

Tietojenluovutus päätöstä edeltää aina asianomaisen metsäalan toimijan (= sivullinen) tekemä tie-tojenluovutuspyyntö. Jos metsäkeskus vie tiedot sähköiseen palveluun *maanomistajan toimek-siannosta*, asiassa ei tehdä hallintopäätöstä. Hallintopäätös ei ole tarpeen, koska tällöin maan-omistaja itse päättää tietojensa luovuttamisesta sivullisille.

Työryhmä esittää, että

- *metsäkeskusten tietojärjestelmistä tehtävien tietojenluovutusten tulee perustua hallintopäätök-siin ja kirjallisiin tietojenluovutuspyyntöihin ja että*
- *metsäkeskusten tarjoamissa Internet-palveluissa tulee varmistaa käyttäjän vahva tunnistautu-minen.*

4.4.2 Yhteystietojen ja sijaintitiedon luovuttaminen suoramarkkinointia varten

Henkilötietolain 19 §:n perusteella rekisteröidyllä on oikeus kieltää häntä itseään koskevien tietojen käsittely suoramarkkinointia varten (ks. tarkemmin 2.3. luku). Mainittu säännös perustuu tie-tosuojadirektiivin 14 artiklaan eikä siitä ole mahdollista poiketa kansallisessa lainsäädännössä. Jos kyse on tietojen luovuttamisesta suoramarkkinointiin ja kyseessä on viranomaisen henkilörekisteri, julkisuuslain 16 §:n 3 momentin säännös on ensisijainen suhteessa henkilötietolain 19 §:n sään-nökseen. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaan henkilötietoja saa ”luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa”. Jollei asiasta säädetä, yhteystietojen luovutuksen perusteena on suostumus. On myös mahdollista säätää, että tiedot luovutetaan, ellei rekisteröity ole kieltänyt tie-tojen luovutusta. Yhteystietojen luovutukset tulevat tällöin kyseeseen vain niiden maanomistajien osalta, jotka eivät ole mainittua kieltoa antaneet. Tarkoituksena on, että rekisteröidyille lähetetään kirje, jossa annetaan ohjeet yhteystietojen luovutuksiellon antamiseen. Tästä syystä voidaan pitää perusteltuna säätää, että suoramarkkinointia varten voidaan luovuttaa yhteystiedot, ellei tietojen luovutusta ole kielletty.

Metsäkeskuksen asiakasrekisteriä käytetään nykyisin metsäkeskusten kaikkien tehtävien hoitami-seen. Metsäkeskus käyttää maanomistajan nimi- ja osoitetietoja elinkeinotoiminnassaan eli omien palveluidensa suoramarkkinoinnissa. Lisäksi yhteystietoja on luovutettu lehtien metsäteemanume-roiden postitukseen.

Yhteystietoja voidaan poimia metsäkeskuksen asiakasrekisteristä eri valintaperusteilla. Yhteystie-dot voidaan poimia metsävaratietojen perusteella, esimerkiksi sen mukaan kenellä on tekemättö-miä taimikonhoitokohteita, kuten metsänhoitotiedotteita laadittaessa tehdään. Yhteystiedot voidaan poimia myös tietyn alueen esimerkiksi kunnan perusteella tai tietyn maanomistajaan kohdistuvan ominaisuuden perusteella esimerkiksi iän tai sen perusteella, kuinka kauan hän on omistanut met-sää.

²⁸ Julkisen hallinnon tietohallinnon neuvottelukunta on määritellyt vahvan tunnistuksen seuraavasti: ” Käyttäjän tunnistaminen käyttäen vähintään kahta eri todennustapaa. Vahvaa tunnistamista on esimerkiksi se, kun pankkikortilla makset-taessa maksajalta vaaditaan sekä pankkikorttia että siihen liittyvän tunnusluvun tietämistä.” Ks. JHS 164, <http://docs.jhs-suositukset.fi/jhs-suositukset/JHS164/JHS164.pdf>.

Tiedonluovutusten osalta on tarpeen säätää, mitkä ovat yhteystietojen valintaperusteet. Maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainsäädännöstä voidaan mainita esimerkkinä maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä annettu laki. Lain 11 §:n mukaan luovutettaessa tietoja suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten valintaperusteena saa käyttää ”tietojärjestelmään talletettuja henkilötietoja sekä sijainti-, pinta-ala- ja tuotantosuuntatietoja.” Muun hallinnonalan lainsäädännöstä voidaan tässä yhteydessä mainita esimerkkinä ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain (541/2003) 19 § ja vesikulkuneuvorekisteristä annetun lain (976/2006) 23 §. Metsäkeskusten viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmässä suoramarkkinointiin luovutettavien yhteystietojen valintaperusteina voivat olla henkilötiedot, metsäsuunnitelman olemassaolo, tilan sijainti ja pinta-ala sekä kuvion pinta-ala, pääpuulaji sekä metsänhoitotoita ja hakkuita koskevat toimenpide-ehdotukset.

Luovutettavat yhteystiedot voidaan ryhmitellä valintaperusteiden mukaan. Näin ollen myös valintaperusteena oleva tieto luovutetaan. Jos valintaperusteena käytetään pinta-alaa (esimerkiksi tietyn vähimmäispinta-alan mukaan valitut päätehakkukohteet), tarkkaa pinta-alatietoa ei kuitenkaan luovuteta. Lisäksi voidaan luovuttaa toimenpide-ehdotuksen sisältäneiden kuvioiden sijaintitieto. Sijaintitieto on kuvion sisälle osuva koordinaattipiste.

Valintaperusteiden, yhteystietojen ja sijaintitietojen tulee olla tarpeellisia ilmoitetun markkinointitarkoituksen kannalta.

Luovutettavilla yhteystiedoilla tarkoitetaan nimi- ja osoitetietoja. Yhteystietoja ovat myös puhelinnumero ja sähköpostiosoite. Postitse tapahtuvaan suoramarkkinointiin riittävät nimi- ja osoitetiedot. Rekisteröityjen yksityisyyden suojan kannalta on perusteltua, etteivät metsäkeskukset luovuta puhelinnumeroja tai sähköpostiosoitteita suoramarkkinointia varten. Maanomistajat, jotka haluavat vastaanottaa suoramarkkinointia puhelimitse tai sähköpostitse, voivat itse ilmoittaa muut yhteystietonsa metsäalan toimijoille.

Henkilötietolain 7 §:ssä säädetty käyttötarkoitussidonnaisuusperiaate huomioon ottaen on perusteltua rajata, millaiseen suoramarkkinointiin tietoja voidaan luovuttaa. Markkinoinnilla tulee olla selkeä kytkentä kestävään metsätalouteen. Osoitetietoja ei siten voida luovuttaa esimerkiksi luottokorttien suoramarkkinointiin.

Sijaintia kuvaavan tiedon luovuttaminen yhteystietojen lisäksi tukee kansallisessa metsäohjelmassa asetettuja tavoitteita kotimaisen puun käytön ja metsänhoito- ja perusparannustöiden lisäämiseksi sekä antaa metsäalan toimijoille mahdollisuuden kohdentaa tarkemmin markkinointikampanjansa. Menettelyllä tavoitetaan tehokkaasti passiiviset ja uudet metsänomistajat, joiden aktivoiminen on nähty tärkeäksi. Kielto-oikeuteen perustuva yhteystietojen saatavuus luo tasapuolisen kilpailuasetelman suurille ja pienille palvelun tuottajille ja parantaa markkinoiden toimivuutta. Kielto-oikeuteen perustuva toimintamalli takaa erityisesti uusien toimijoiden nopean pääsyn markkinoille ja tasapuolisen aseman vanhojen toimijoiden kanssa.

Työryhmä esittää, että

- *yhteystiedot (= nimi- ja osoitetiedot) ja sijaintitieto voidaan luovuttaa suoramarkkinointiin, ellei maanomistaja ole kieltänyt tietojensa käyttämistä tähän tarkoitukseen;*
- *suoramarkkinointiin luovutettavien yhteystietojen valintaperusteina ovat henkilötiedot, metsäsuunnitelman olemassaolo, tilan sijainti ja pinta-ala sekä kuvion pinta-ala, pääpuulaji sekä metsänhoitotoita ja hakkuita koskevat toimenpide-ehdotukset;*
- *luovutettavat tiedot voidaan ryhmitellä valintaperusteiden mukaan ja näin ollen luovuttaa myös valintaperusteena käytetty tieto;*
- *valintaperusteiden, yhteystietojen ja sijaintitietojen tulee olla tarpeellisia ilmoitetun markkinointitarkoituksen kannalta ja että*
- *yhteystietoja voidaan luovuttaa vain kestävään metsätalouteen liittyvään suoramarkkinointiin.*

4.4.3 Yhteystietojen ja metsää koskevien tietojen luovuttaminen suoramarkkinointia varten

Viranomaisen henkilörekisteristä henkilötietoja saa luovuttaa suoramarkkinointia varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa.

Metsävaratietojen luovuttaminen suoramarkkinointiin on nykyisin yleisin luovutuksen peruste. Eniten kuvioittaisia metsävaratietoja on luovutettu metsänhoitoyhdistyksille, reilulta 700 000 hehtaaria vuosittain. Metsänhoitoyhdistykset käyttävät tietoja muun muassa metsänhoitotöiden ja hakkuukohteiden suoramarkkinoinnissa ja niiden suunnittelussa ja toteutuksessa. Suostumusta metsävaratietojen luovuttamiseen on kysytty tilakohtaisen metsäsuunnitelman laadinnan yhteydessä. Aiempana käytäntönä on ollut, että metsänhoitoyhdistykset ovat saaneet käyttöönsä alueelliset metsävaratiedot, ellei maanomistaja ole kieltänyt tietojen luovuttamista. Tämän hetkisen metsäkeskusten omaksuman käytännön mukaan metsävara- ja metsäsuunnittelutietoja luovuttaminen metsänhoitoyhdistyksille ja muille toimijoille vaatii aina maanomistajan kirjallisen suostumuksen tai vastaavan, esimerkiksi palvelusopimuksen. Käytäntö koskee maastokaudesta 2008 alkaen kerättyjä tietoja. Maanomistaja voi antaa suostumuksensa metsävaratietojen luovuttamiseen nimetyille toimijalle tai toimijoille. Toimijoille on lähetetty luettelo suostumuksen antaneista maanomistajista. Toimijat ovat näistä pyytäneet itseään kiinnostavien metsänomistajien tiedot. Metsänhoitoyhdistysten osalta on sovittu, että heille toimitetaan kaikkien niiden metsänhoitomaksua maksavien tilojen tiedot, jotka ovat antaneen suostumuksen tietojenluovutukseen. Tietojen toimittamisesta on tehty sopimukset. Hallintopäätöksiä ei ole tehty. Tietojen luovutukset ovat koskeneet koko tilan metsävaratietojen luovuttamista. Tietojen luovuttamisesta on peritty irrottamiskustannukset metsäkeskusten ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion suoritteiden maksullisuudesta annetun maa- ja metsätalousministeriön asetuksen (874/2001) perusteella.

Nykykäytännön aikana 9 prosenttia maanomistaja ei ole halunnut antaa metsävaratietojaan kenellekään, 70 prosenttia on halunnut antaa ne vain metsänhoitoyhdistykselle, 11 prosenttia yhdelle tai useammalla muulle toimijalle kuin metsänhoitoyhdistys ja 10 prosenttia metsänhoitoyhdistykselle ja yhdelle tai useammalle muulle toimijalle.

Metsävaratietojen lisäksi metsänhoitoyhdistyksille on luovutettu uudistamistöiden suoramarkkinointia varten viranomaistietojärjestelmien tietoja muun muassa niistä kohteista, joista ei ole tehty tai mikon perustamisilmoitusta. Tietojen luovuttamisesta ei ole tehty kirjallisia hallintopäätöksiä.

On tarkoituksenmukaista erottaa toisistaan tilanteet, joissa on kyse pelkästään yhteystietojen luovutuksesta suoramarkkinointiin (4.4.2 luku), ja tilanteet, joissa luovutuksen kohteena ovat yhteystietojen lisäksi myös metsää koskevat tiedot eli metsävaratiedot ja/tai viranomaistehtäviä koskevat tiedot. Metsää koskevien tietojen osalta on perusteltua edellyttää joko kieltomahdollisuutta tai maanomistajan suostumusta.

Lailla voidaan säätää, että yhteystiedot ja metsää koskevat tiedot voidaan luovuttaa suoramarkkinointia varten, ellei maanomistaja ole kieltänyt näiden tietojen luovuttamista. Maanomistajia tulee tällöin informoida siitä, mitä tietoja (= tietojen yksilöinti) suoramarkkinointiin voidaan luovuttaa ja siitä, että hänellä on oikeus kieltää tällainen tietojenluovutus. Edellä 4.4.2 luvussa on todettu, että maanomistaja voi kieltää yhteystietojensa luovuttamisen suoramarkkinointiin. On selvää, että tällöin ei voida luovuttaa myöskään metsää koskevia tietoja koska niiden avulla voidaan selvittää maanomistajan nimi ja osoite.

Tietojen luovuttaminen voi perustua myös suostumukseen, jolloin tulee ottaa huomioon henkilötietolaissa säädetyt suostumuksen yksilöintiä koskevat vaatimukset. Henkilötietolain 3 §:n määritelmän mukaan suostumuksella tarkoitetaan ”kaikenlaista vapaaehtoista, yksilöityä ja tietoista tahdon ilmaisua, jolla rekisteröity hyväksyy henkilötietojensa käsittelyn”. Suostumuksessa tulee siten määritellä luovutettavien tietojen sisältö ja kuvata tietojen käyttötarkoitus. Suostumuksen tulee olla kirjallinen. Luovutettavien tietojen yksilöinti ja käyttötarkoituksen määrittely edellyttää, että metsäkeskukset laativat selkeät suostumusta koskevat lomakkeet ja niiden täyttöohjeet. Kaikki metsänomistajat eivät välttämättä halua, että heidän metsiään koskevat tiedot ovat saatavilla suoramarkkinoin-

tia varten. Maanomistajien luottamuksen säilyttämiseksi on perustellumpaa, että metsävaratietojen luovuttaminen perustuu maanomistajan suostumukseen kuin kieltomahdollisuuteen.

Henkilötietolain 7 §:ssä säädetty käyttötarkoitussidonnaisuusperiaate huomioon ottaen on perusteltua rajata, millaiseen suoramarkkinointiin tietoja voidaan luovuttaa. Markkinoinnilla tulee siten olla selkeä kytkentä kestävään metsätalouteen. Yhteystietoja ja metsää koskevia tietoja ei siten voida luovuttaa esimerkiksi luottokorttien suoramarkkinointiin.

Metsää kuvaavien yhteenvedotietojen luovuttamiseen ei tarvita maanomistajan suostumusta, jos yhteenvedosta eivät käy ilmi yksittäiset maanomistajat tai metsälöt. Tällöin kyseessä ei ole henkilötietojen luovutus. Jos metsää koskevista tiedoista on pääteltävissä kiinteistön omistaja, kyse on henkilötiedoista ja näin ollen tietojen luovutuksen edellytyksenä tulee olla maanomistajan antama suostumus.

Työryhmä esittää, että

- *maanomistajan yhteystietojen ja metsää koskevien tietojen luovuttamiseen suoramarkkinointia varten edellyttää aina maanomistajan suostumusta;*
- *myös pelkkien metsää koskevien tietojen luovuttaminen edellyttää maanomistajan suostumusta, jos tiedoista on pääteltävissä, kenen omistamaa kiinteistöä tiedot koskevat;*
- *suostumuksessa tulee yksilöidä luovutettavat tiedot, käyttötarkoitus (= suoramarkkinointi) ja tahot, joille tietoja voi luovuttaa ja että*
- *yhteystietoja ja metsää koskevia tietoja voidaan luovuttaa vain kestävään metsätalouteen liittyvään suoramarkkinointiin.*

4.4.4 Asiakassuhde, toimeksiannon hoitaminen ja jäsenyys

Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä ”rekisteröidyn toimeksiannosta tai sellaisen sopimuksen täytäntöönpanemiseksi, jossa rekisteröity on osallisena, taikka sopimusta edeltävien toimenpiteiden toteuttamiseksi rekisteröidyn pyynnöstä”. Mainitun säännöksen 5 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä, ”jos rekisteröidyllä on asiakas- tai palvelussuhteen, jäsenyyden tai muun niihin verrattavan suhteen vuoksi asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan (yhteysvaatimus)”.

Maanomistajan antaman toimeksiannon toteuttaminen on yleinen metsävaratietojen käsittelyn peruste. Henkilötietolain näkökulmasta tällöin on kyseessä myös asiakassuhde. Metsävaratiedot ovat olleet käytettävissä metsäkeskuksen elinkeinotoimintaan ilman erillistä tietojenluovutusta. Metsäkeskuksen elinkeinotoiminta tuottaa metsävaratiedoista maanomistajille heidän tilauksestaan tilakohtaisia metsäsuunnitelmia noin 640 000 hehtaarille vuosittain, ja tila-arvioita noin 80 000 hehtaarille vuosittain. Lisäksi metsäkeskukset käyttävät metsävaratietoja vaihtelevissa määrin oja- ja tiehankkeiden suunnittelussa ja niiden toteutuksessa. Metsäkeskuksen toimesta kunnostusojitusta tehdään vuosittain noin 50 000 hehtaaria ja tiesuunnittelua noin 145 000 hehtaarin hyöt্যালueelle. Metsäalan toimijoiden tasavertaisen kohtelun vuoksi tietojen käsittely metsäkeskuksen elinkeinotoiminnassa tulee vastedes perustua samoihin sääntöihin kuin muillakin toimijoilla eli erilliseen tietojenluovutuspäätökseen.

Metsäkeskukset ovat luovuttaneet sivullisille metsävaratietoa toimeksiannon hoitamista varten tai muutoin asiakassuhteen perusteella noin 75 000 hehtaarilta vuosittain. Tiedon saajana on yleensä metsäyhtiö, jolla on maanomistajan kanssa palvelusopimus.

Asiakassuhteen tai toimeksiannon perusteella tietoja voidaan luovuttaa vain asiakassuhteen tai toimeksiannon hoitamiseen tarvittavan ajan. Jos asiakassuhde on päättynyt tai toimeksianto suoritettu loppuun, henkilötietoja ei enää voi käsitellä asiakassuhteen tai toimeksiannon perusteella.²⁹

²⁹ Silloin, kun metsäalan toimija haluaa kohdistaa entiselle asiakkaalleen markkinointia, sen tulee ottaa huomioon, että se voi siirtää asiakkaan henkilötietoja suoramarkkinointirekisteriinsä ennen niiden poistamista asiakasrekisteristä vain, jos se informoi asiakasta tästä suoramarkkinointikäsittelystä ja siihen liittyvästä kielto-oikeudesta, eikä asiakas käytä kiel-

Kuten edellä on todettu, henkilötietojen luovuttaminen voi perustua myös jäsenyyteen. Kyseeseen voi tulla esimerkiksi yhdistyksen tai osuuskunnan jäsenyys.

Henkilötietolain esitoissa ei ole otettu kantaa siihen, soveltuuko säännös myös niissä tilanteissa, joissa on kyse suoraan lakiin perustuvasta jäsenyydestä. Jäsenyys metsänhoitoyhdistyksessä perustuu suoraan lakiin. Metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain 6 §:n 1 momentissa säädetään jäsenyydestä seuraavasti:

"Metsänhoitoyhdistyksen jäseniä ovat, jolleivät kieltäydy jäsenyydestä, metsänomistajat, joilla on hallintaoikeus yhdistyksen toimialueella sijaitsevaan metsään ja jotka ovat velvollisia suorittamaan siitä metsänhoitomaksun metsänhoitoyhdistykselle. Yhteisomistuksessa olevan kiinteistön tai alueen kaikki omistajat ovat edellä tarkoitetulla tavalla metsänhoitoyhdistyksen jäseniä. Muilla metsänomistajilla on oikeus liittyä jäseneksi sen mukaan kuin yhdistyslaissa (503/1989) säädetään."

Maanomistajalla on myös oikeus erota yhdistyksen jäsenyydestä. Eroamismahdollisuudesta huolimatta jäsenyys on yleensä huomattavasti pidempikestoisempi henkilötietojen käsittelyn peruste kuin asiakassuhde ja toimeksianto. Henkilötietolain perusteella näyttää, että nimenomaan metsänhoitoyhdistysten osalta tietojen käsittelyn peruste on aina olemassa metsänhoitoyhdistysten jäseniä koskevien tietojen osalta. Se ei kuitenkaan tarkoita, että kaikki metsäkeskusten tiedot ovat automaattisesti luovutettavissa metsänhoitoyhdistyksille. Ennen tietojenluovutuspyynnön ratkaisemista tulee selvittää, ovatko pyydetyt tiedot tarpeellisia ilmoitetun tietojen käyttötarkoituksen kannalta. Ilmoitetun käyttötarkoituksen tulee luonnollisestikin liittyä metsänhoitoyhdistyksistä annetussa laissa säädettyihin tehtäviin. Metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain 3 §:n mukaan metsänhoitoyhdistyksen tehtävänä on tarjota toimialueellaan metsänomistajille niitä palveluja, joita he tarvitsevat metsätalouden harjoittamisessa, ja järjestää metsänomistajien käytettäväksi sitä varten tarvittavaa ammattiapua. Metsänhoitoyhdistysten osalta on useimmiten vaikea tehdä eroa sen suhteen, onko kyseessä jäsenyyteen liittyvä asia vai palvelujen suoramarkkinointi. Jäsenyyteen liittyvien asioiden osalta voidaan todeta, että metsävaratiedot eivät ole tarpeen metsänhoitomaksun määrittämiseksi, koska metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain 13 §:n mukaan metsänhoitomaksun kannosta vastaa verotuksesta vastaava viranomainen. Metsänhoitoyhdistysten tehtäviä ja markkina-asemaa kuvataan Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion julkaisemassa Tapion taskukirjassa seuraavasti:

"Metsänhoitoyhdistykset ovat tärkeimpiä palvelutuottajia yksityiselle metsänomistajalle. Merkittävä osa yhdistysten neuvontapalveluista on maksuttomia. Yli puolet metsänomistajista käyttää metsänhoitoyhdistysten palveluita. Metsänhoitoyhdistyksien osuus kaikesta yksityismetsien metsänhoitotöiden suunnittelusta ja toteutuksesta on noin 80 % sekä noin 75 % puukaupan alkuvaiheen suunnittelusta. Varsinaisia puukauppoja yhdistykset tekevät metsänomistajien valtuuttamina noin 30–40 % yksityismetsien kokonaispuunmyyntimäärästä."³⁰

Metsänhoitoyhdistyksillä on siis merkittävä markkina-asema erilaisten metsien hoitoon ja käyttöön liittyvien palvelujen tarjoajana. Toisaalta on kuitenkin huomattava, että metsänhoitoyhdistyksillä on lakisääteinen velvoite tarjota metsänomistajille palveluja. Merkittävä markkina-asema johtuu siten osittain lakisääteisestä velvoitteesta. Jos metsänhoitoyhdistykselle luovutettaisiin metsiä koskevia tietoja automaattisesti jäsenyyden perusteella, toisi se yhdistykselle merkittävän kilpailuedun suhteessa niihin toimijoihin, jotka eivät voi käyttää jäsenyyttä tietojen hankinnan perusteena. Toisaalta metsänhoitoyhdistyksen jäsenyys ei tietenkään estä maanomistajaa hankkimasta metsänhoidollisia asiantuntijapalveluja joltain muultakin organisaatiolta. Tästä syystä on perusteltua, että metsänhoitoyhdistykset saavat metsää koskevat tiedot palvelujensa suoramarkkinointiin samoin ehdoin kuin muutkin toimijat.

to-oikeuttaan. Muussa tapauksessa henkilötiedot tulee hävittää. Toimija voi pyytää metsäkeskukselta uudemman kerran tietoja luovutettavaksi markkinointia varten.

³⁰ Tapion taskukirja, 25. uudistettu painos, 2008. Satu Rantala: Metsätalouden toimintaympäristö. s. 81-82.

Henkilötietolain sisältämien säännösten vuoksi ei ole tarpeen erikseen säätää siitä, että tietoja voidaan luovuttaa asiakkuuden, toimeksiannon hoitamisen tai jäsenyyden perusteella. Toimijan, joka tietoja pyytää, tulee esittää selvitys asiakkuudesta, toimeksiannosta tai jäsenyydestä ja siitä, miksi pyydetty tiedot ovat tarpeellisia asiakkuussuhteen tai toimeksiannon hoitamisessa taikka jäsenyyteen liittyvien asioiden hoitamisessa.

Työryhmä esittää, että

- *metsäkeskukset voivat saada käyttöönsä elinkeinotoimintaansa liittyvien asiakassuhteiden tai toimeksiantojen hoitamista varten metsävaratietoja samoin edellytyksin kuin muutkin metsäalan toimijat eli ainoastaan erilliseen tietojenluovutus päätökseen perustuen ja että*
- *lailla säädetään, ettei jäsenyyden perusteella luovuteta asiakasta, kiinteistöä tai metsää koskevia tietoja niille toimijoille, jotka voivat käyttää tietoja hyväkseen palvelujensa suora-markkinoinnissa.*

4.4.5 Tutkimus

Viranomais- tai edistämistehtävien tietojärjestelmien tietoja on luovutettu tutkimuskäyttöön reilun 10 000 hehtaarin osalta vuosittain. Tietoja on luovutettu lähinnä metsäntutkimuslaitokselle.

Siltä osin kuin kyse on tieteellisestä tutkimuksesta, julkisuuslain ja henkilötietolain säännökset riittävät turvaamaan toisaalta tieteellisen tutkimuksen vapauden ja toisaalta yksityisyyden suojan. On perusteltua erikseen säätää, että edistämis- ja viranomaistehtävien tietojärjestelmien tietoja voidaan luovuttaa myös muuhun kuin tieteelliseksi katsottavaan tutkimukseen kuten esimerkiksi korkeakoulujen ja oppilaitosten opiskelijoiden tutkielmien tekemiseen, jos tietojen luovuttamista voidaan pitää tarpeellisenä tutkimussuunnitelman perusteella ja jos tietojen suojauksesta on esitetty asianmukainen selvitys. Jos henkilötietojen luovuttamisen edellytykset eivät täyty, voidaan tietoja luovuttaa tutkimusta varten myös sellaisessa muodossa, etteivät yksittäisten maanomistajien tiedot käy ilmi (esimerkiksi tilastot tai vastaavat yhteenvetotiedot).

Työryhmä esittää, että

- *edistämis- ja viranomaistehtävien tietojärjestelmien tietoja voidaan luovuttaa myös muuhun kuin tieteelliseksi katsottavaan tutkimukseen kuten esimerkiksi korkeakoulujen ja oppilaitosten opiskelijoiden tutkielmien tekemiseen, jos tietojen luovuttamista voidaan pitää tarpeellisenä tutkimussuunnitelman perusteella ja jos tietojen suojauksesta on esitetty asianmukainen selvitys.*

4.4.6 Muiden viranomaistehtävien hoitaminen

Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan henkilötietoja voidaan käsitellä, ”jos käsittelyä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetyistä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta”.

Verottaja

Verotusmenettelystä annetun lain (1558/1995) 20 §:n mukaan valtion ja kunnan viranomaisen sekä muun julkisyhteisön on verohallituksen tai veroviraston pyynnöstä annettava tai esitettävä tarkastettaviksi sellaiset tiedot, jotka saattavat olla tarpeen verotusta tai muutoksenhakua varten ja jotka selviävät viranomaisen tai muun julkisyhteisön hallussa olevista asiakirjoista tai muutoin ovat tämän tiedossa, jos tiedot eivät koske sellaista asiaa, josta lain mukaan ei saa todistaa. Verotukseen vaikuttavia taloudellista asemaa koskevia tietoja ei kuitenkaan saa kieltäytyä antamasta. Edellä mainitun pykälän nojalla verottajalla on mahdollisuus pyytää metsäkeskuksesta esimerkiksi metsävaratietoja käyttöönsä. Verottaja ei ole käyttänyt tätä tiedonsaantimahdollisuutta.

Metsäkeskus toimittaa säännönmukaisesti verottajalle tiedot metsänhoitoyhdistyksistä annetun asetuksen (1227/1998) 10 §:n 2 ja 3 momentin mukaan metsänhoitomaksuvapautuksen myöntämis- tai lakkauttamispäätöksistä (noin 400 kappaletta vuosittain) sekä kestävän metsätalouden ra-

hoituksesta annetun lain mukaisista tukipäätöksistä, joita tehdään vuosittain vajaa 50 000 kappaletta.

Ympäristökeskus

Metsälain 14 b §:n mukaan metsäkeskuksen on välittömästi ilmoitettava alueelliselle ympäristökeskukselle, maanomistajalle sekä tiedossaan olevalle maanomistajan edustajalle ja metsänhakkuoikeuden haltijalle, jos metsäkeskukselle saapunut metsänkäyttöilmoitus kohdistuu alueellisen ympäristökeskuksen metsäkeskukselle toimittamassa asiakirjassa mainittuun liito-oravan lisääntymis- ja levähdyspaikkaan. Edellä mainittuja ilmoituksia on tehty vuosittain noin 250 kappaletta.

Lisäksi ympäristökeskukselle on ilmoitettu, mikäli metsänkäyttöilmoitus on saapunut suojelualueelle tai Natura 2000 verkostoon kuuluvalla alueella tai muulla vastaavalla alueella. Näitä ilmoituksia on vuosittain tehty noin 100 kappaletta.

Maaseutuvirasto

Maaseutuviraston tehtävänä on 1.5.2007 alkaen ollut metsätalouden merkittävää julkista valtaa sisältävien tehtävien hoitaminen. Näitä ovat muun muassa uhkasakon asettaminen ja tuomitseminen sekä teettämisuhan asettaminen ja sen määrääminen täytäntöön pantavaksi metsälain, metsän hyönteis- ja sienituhojen torjunnasta annetun lain sekä metsänhoitoyhdistyksistä annetun lain säännösten mukaan. Maaseutuvirasto päättää metsäkeskuksen esityksestä myös metsälain 16 §:n mukaisen käsittelykiellon antamisesta sekä metsälain 20 §:ssä tarkoitetusta asianomaisen velvoittamisesta suorittamaan korjaavia toimenpiteitä. Lisäksi Maaseutuvirasto päättää metsäkeskuksen esityksestä kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain mukaisesta rahoituksen takaisinperimisestä ja takaisinperimiseen liittyvistä hallinnollisista sanktioista. Metsäkeskukset ovat tehneet maaseutuvirastolle runsaat sata päätösesitystä.

Maa- ja metsätalousministeriö on määräyksellään 1/09 antanut maaseutuviraston tehtäväksi suorittaa metsäkeskusten tekemien kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain mukaisten tarkastusten valvontaa. Aikaisemmin kyseistä tehtävää hoidettiin maa- ja metsätalousministeriössä. Valvonnan suorittamiseksi metsäkeskus toimittaa maaseutuvirastolle tarkastettavien hankkeiden asiakirjat.

Maa- ja metsätalousministeriö

Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain 32 §:n mukaan maa- ja metsätalousministeriö antaa lain mukaista toimintaa koskevia yleisiä määräyksiä ja ohjeita sekä valvoo toimintaa ja valtion varojen käyttöä. Metsäkeskuslain 11 c §:n mukaan varojen käytön valvonnan toteuttamiseksi metsäkeskusten ja kehittämiskeskuksen on annettava maa- ja metsätalousministeriölle sen pyytämät tiedot ja selvitykset. Metsäkeskukset toimittavat maa- ja metsätalousministeriölle kuukausittain tilityksen valtionvarojen käytöstä.

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion tehtäväksi laskea metsäkeskusten tekemien metsälain, kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain sekä metsän hyönteis- ja sienituhojen torjuntaa koskevan lain valvontaan liittyvien tarkastusten tulokset ja raportoida niistä ministeriölle. Tätä tehtävää varten metsäkeskukset toimittavat tarkastustulokset Tapiolle.

Valtioneuvoston asetuksen hirvieläinvahinkojen korvaamisesta 20 §:n mukaan metsäkeskuksen tulee vuosittain tammikuun 15 päivään mennessä toimittaa yhdistelmä edellisenä vuonna arvioitujen vahinkojen sekä ehdotettujen korvausten määrästä maa- ja metsätalousministeriölle. Jatkossa metsäkeskuksen tulee uuden riistavahinkolain 38 §:n mukaan toimittaa maa- ja metsätalousministeriölle määrärahojen varaamista varten vuosittain helmikuun loppuun mennessä yhdistelmä toimialueellaan edellisen kalenterivuoden aikana arvioiduista metsävahingoista sekä aikaisempien korvauspäätösten perusteella edelleen vireillä olevista korvattavista metsävahingoista.

Muut viranomaiset

Metsäkeskukset toimittavat lainaluettelot valtion saamisten perintää hoitavalle viranomaiselle hankkeista, joiden rahoitukseen on myönnetty kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun lain mukaista lainaa (asetus kestävän metsätalouden rahoituksesta (1311/1996) 10 §). Lainojen takaisinperintää hoitaa nykyisin Valtiokonttori. Se perustuu eräiden maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainojen ja saamisten siirtämisestä Valtiokonttorin hoidettavaksi annettuun lakiin (78/2007).

Kestävän metsätalouden rahoituksesta annetun asetuksen 16 §:n mukaan metsäkeskukset toimittavat ilmoitukset kirjaamisviranomaiselle panttioikeuden merkitsemisestä lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin, kirjauksen muuttamisesta tai poistamisesta sekä kiinteistön vapautumisesta panttioikeudesta. Tieto toimitetaan paperimuodossa käräjäoikeuteen.

Metsäkeskukset ilmoittavat metsälain 21 §:n mukaisen lakisääteisen panttioikeuden kirjattavaksi sekä kirjauksen poistamisen lainhuuto- ja kiinnitysrekisteriin (maakaari (540/1995) 20 luvun 2 § ja 6 §).

Metsäkeskukset toimittavat ilmoituksen kiinteistörekisterin pitäjälle ympäristötukisopimuksesta karttoineen sekä tiedon ympäristötukisopimuksen raukeamisesta, irtisanomisesta, purkamisesta ja sopimusehtojen muuttamisesta. (Maa- ja metsätalousministeriön päätös metsätalouden ympäristötuesta (144/2000) 12 §:n 3 momentti). Tieto toimitetaan maanmittaustoimistoon paperimuodossa.

Katselmustoimikunta

Metsäkeskuslain 15 §:ssä on säädetty metsäkeskuksista riippumattomasta katselmustoimikunnasta. Niiden tehtävät on säädetty metsälain 17 §:ssä ja kestävän metsätalouden rahoituksesta annetussa lain 33 §:ssä. Pääsääntöisesti katselmukset ovat olleet metsälain mukaisia, jolloin katselmustoimikunnan tehtävänä on selvittää onko metsälakia rikottu ja mitä toimenpiteitä tarvitaan lain velvoitteiden täyttämiseksi.

Katselmustoimikunnan oikeus käsitellä metsävaratietoja perustuu joko metsälakiin tai kestävän metsätalouden rahoituksesta annettuun lakiin. Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 4 kohdan perusteella henkilötietojen käsittely voi perustua siihen, että käsittelystä säädetään laissa tai että käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta. Näin ollen katselmustoimikunnan oikeudesta saada käyttöönsä metsävaratiedot ei näyttäisi olla tarpeen säätää erikseen.

Erityissäännösten tarve

Julkisuuslaki ja henkilötietolaki luovat perusteet yksityisten ohella myös viranomaisille oikeuden tietojen saantiin. Tältä osin ei näytä olevan tarvetta erityissäännöksiin.

4.4.7 Rekisterinpitäjän toimeksiannon hoitaminen

Henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 7 kohdan mukaan henkilötietoja voidaan käsitellä ”jos käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän toimeksiannosta tapahtuvaa maksupalvelua, tietojenkäsittelyä tai muita niihin verrattavia tehtäviä varten.”

Metsäkeskukset teettävät osan metsävaratiedon keruun vaiheista muilla toimijoilla. Esimerkiksi kaukokartoitusaineistojen tulkinta teetetään ulkopuolisilla toimijoilla. Edellä mainitun henkilötietolain säädöksen nojalla metsäkeskukset voivat luovuttaa tulkinnessa tarvittavat aineistot toimijalle, joten asiasta ei tarvitse erikseen säätää.

4.4.8 Koeala-aineistojen luovuttaminen tulkintaa varten

Metsävaratietojen tuottamista varten metsäkeskukset keräävät kaukokartoitusaineiston tulkinnassa tarvittavat koealatiedot. Koealoja tarvitaan metsävaratietojen tulkintaa varten 50 000–150 000 hehtaarin suuruisella alueella noin 500–600 kappaletta kasvatus- ja uudistuskypsistä metsistä sekä noin 100 kappaletta taimikoista.

Koealoilta kerätään tai lasketaan seuraavat tiedot:

- yleistiedot: inventointialue, mittaja, päivämäärä, koealan numero, koealan sijainti, keskipisteen paikannus
- kuviotiedot: pääryhmä, alaryhmä, kasvupaikkaluokka, kasvupaikkaluokan lisämääre, kuivatustilanne, kehitysluokka, pääpuulaji, hakkuut ja metsänhoitotyöt sekä niiden kiireellisyys
- puustotiedot: puulaji (mänty, kuusi, lehtipuu), puuluokka (elävä/kuollut), läpimitta, pituus, ikä, runkoluku, pohjapinta-ala, tilavuus

Koealat ovat 9 metrin kiinteäsäteisiä ympyräkoaloja. Taimikoissa käytetään pienempiä koealoja. Koeala kuvaa puustoa hyvin pieneltä alalta. Sen perusteella ei pystytä päättämään, millaista metsää on koealan ulkopuolella tai kuinka suurella kuviolla koeala sijaitsee. Yksittäiset koealat eivät siten kuvaa maanomistajan metsäomaisuuden määrää.

Koeala-aineistoa voidaan pitää henkilötietona, koska se sisältää tarkan sijaintitiedon, jonka avulla voidaan taas selvittää kiinteistön omistaja. Tulkintavirheiden välttämiseksi on tärkeää, että koealat voidaan paikantaa tarkasti kaukokartoitusaineiston vastaavaan kohtaan. Tulkinnassa etsitään tulkittavalta alueelta koealoja lähinnä vastaavat kaukokartoitusaineiston piirteet ja yleistetään niille koealalta mitatut tiedot.

Metsäkeskuksen keräämiä koealoja voidaan hyödyntää myös muiden maanomistajien metsien kaukokartoitusaineistojen tulkinnassa. Koska mikään henkilötietolaissa säädetyistä tietojen käsittelyn perusteista ei näytä soveltuvan koealojen luovutustilanteisiin, on perusteltua erikseen säätää, että koeala-aineistoja voidaan luovuttaa sivullisille tulkintaa varten. Kaukokartoitusaineiston tulkinnan tuloksena syntyvä metsävaratietoa sisältävä karttapinta on henkilötietoa. Tällaisen metsävaratietokartan käsittely on mahdollista vain henkilötietolaissa säädetyillä perusteilla. Koeala-aineistojen väärinkäytön estämiseksi on tarpeen säätää, että koeala-aineistoja voidaan käyttää vain niiden metsien puustotulkinnassa, joita koskevien tietojen käsittelyyn pyytjä voi esittää jonkin henkilötietolaissa säädetyin käsittelyn perusteen.

Työryhmä esittää, että

- *koealatietojen käsittelyn perusteena voi olla kaukokartoitusaineistojen puustotulkinta;*
- *koealatietoja voidaan käyttää vain niiden metsien puustotulkinnassa, joita koskevien tietojen käsittelyyn pyytjä voi osoittaa jonkin henkilötietolaissa säädetyin käsittelyn perusteen ja että*
- *mainittua tarkoitusta varten voidaan luovuttaa koealatiedot.*

4.4.9 Tietojen luovuttaminen teknisen käyttöyhteyden avulla

Perustuslakivaliokunnan käytännön mukaan henkilötietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla tulee säätää lailla. Julkisuuslaki sisältää säännökset tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla. Tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla ei kuitenkaan ole tarpeeksi määritelty perustuslakivaliokunnan lausunnoissa tai julkisuuslain esitoissa. Väestötietolain muuttamisesta annetussa hallituksen esityksessä (HE 106/2007 vp) todetaan 31 §:n yksityiskohdaisissa perusteluissa teknisestä käyttöyhteydestä seuraavasti:

”Teknisen käyttöyhteyden välityksellä tai muutoin sähköisesti tapahtuvalla tietojen luovutuksella tarkoitettaisiin tässä yhteydessä pääsääntöisesti valtakunnallisiin tieto-

tarpeisiin pohjautuvaa tietopalvelua, kuten esimerkiksi kyselypalveluita tai asiakkaan rekisterin ylläpitopalveluita. Kyselypalveluita ovat suorakäyttökysely, jossa Väestörekisterikeskuksen sovelluksella haetaan yksittäisiä tietoja väestötietojärjestelmästä, ja sovelluskysely, jossa tietoja haetaan asiakkaan sovelluksella. Asiakkaan rekisterin ylläpitopalveluita ovat muutostietopalvelu, jossa asiakkaalle toimitetaan säännöllisesti ennalta määriteltuihin väestötietojärjestelmän tietoihin kohdistuneet muutokset, ja asiakkaan rekisterin kertapäivitykset. Edellä mainittujen, lähinnä valtakunnallisia tietotarpeita täyttävien massatietopalveluiden käytännön toteuttamisessa tarvitaan sellaista teknistä ja tuotannollista erityisasiantuntemusta, joka hankitaan yleensä ulkopuolisilta palvelunantajilta. Tietojenluovutuskäytäntöjen yhtenäisyyden varmistamiseksi päätöksenteko olisi näissä tapauksissa tarpeen keskittää yhdelle viranomaiselle eli Väestörekisterikeskukselle. Alueellisista ja paikallisista tarpeista lähtevä pienimuotoinen ja tekniseltä toteutukseltaan yksinkertainen luovutustoiminta, kuten esimerkiksi asukastieto- ja asukaskyselypalvelut taloyhtiöille tai maistraatin käytössä olevien ohjelmien avulla tehtävät otannat ja poiminnat, olisi pääsääntöisesti maistraattien tehtävänä.”

Vuoden 2009 alussa käyttöön tulleella metsänkäyttöilmoituksen kyselyllä metsäalan toimijoilla on mahdollisuus varmistaa onko hakkuukohteesta toimitettu metsänkäyttöilmoitus metsäkeskukselle ja millaisena se on toimitettu. Palvelussa metsäkeskukseen lähetetään kysely metsänkäyttöilmoituksen olemassaolosta tietyssä pisteessä. Vastauksena kyselyyn palautetaan automaattisesti kyseisen kohteen viimeisimmän metsänkäyttöilmoituksen tiedot, mikäli sellainen on, ilman omistaja- ja karttatietoa. Kyselypalvelun käyttäjäksi rekisteröitynyt metsäalan toimija ei pääse selaamaan tai muulla tavoin käsittelemään metsäkeskuksen julkisten hallintotehtävien tietojärjestelmien tietoja. Tämän vuoksi voidaan katsoa, ettei kyseessä ole tietojen luovuttaminen teknisen käyttöyhteyden avulla. Kyse on kuitenkin henkilötietojen käsittelystä. Edellä luvussa 4.4.1 on todettu, että metsäkeskusten tulee vastedes tehdä hallintopäätös, kun se luovuttaa metsäkeskusten julkisten hallintotehtävien tietojärjestelmän tietoja ulkopuoliselle. Metsänkäyttöilmoitusta koskevan kyselyn osalta tulee varmistaa se, että rekisteröityvien metsäalan toimijoiden tietoon saatetaan henkilötietojen käsittelyn ehdot samalla tavoin kuin hallintopäätöksissäkin.

Maa- ja metsätalousministeriön tehtävänä on valvoa metsäkeskusten toimintaa. Maa- ja metsätalousministeriö tarvitsee tehtävän hoitamiseksi teknisen käyttöyhteyden viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmiin. Käyttöyhteys tulee järjestää siltä osin kuin se on tarpeen metsälakien toimeenpanon valvonnassa ja ministeriön suunnittelu- ja selvitystöitä varten.

Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio tekee maa- ja metsätalousministeriön toimeksiannosta muun muassa yhteenvedot metsäkeskusten tekemistä tarkastuksista. Tapio poimii metsäkeskusten tietojärjestelmistä tietoja metsäkeskusten yhteisen toimintajärjestelmän mittareiden seurantatietojen koostamista varten sekä tilastointitarkoituksiin. Tapio tekee myös valtakunnallisia tietojen hakuja metsäkeskusten valtuuttamana ja heidän kanssaan yhteistyössä. Tapio vastaa metsäkeskusten tietojärjestelmien tietokantojen teknisestä ylläpidosta, tuesta ja virheselvityksistä. Tapiolla tulee olla jatkossakin oikeus käyttää sille laissa säädettyjen tai lain nojalla määrättyjen ja metsäkeskuksen kanssa sovittujen tehtävien hoitamisessa (= metsäkeskuksen antama toimeksianto) teknisen käyttöyhteyden kautta viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmiä.

Työryhmä esittää, että

- maa- ja metsätalousministeriö selvittää metsäkeskusten sähköisten palvelujen rekisteröitymisen ehdot ja niiden mahdolliset tarkistamistarpeet henkilötietojen käsittelyä koskevien velvoitteiden osalta;
- maa- ja metsätalousministeriö saa teknisen käyttöyhteyden viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmiin metsäkeskusten valvomiseksi siltä osin kuin se on tarpeen metsälakien toimeenpanon valvonnassa ja ministeriön suunnittelu- ja selvitystöitä varten ja että
- Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio saa teknisen käyttöyhteyden viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmiin maa- ja metsätalousministeriön antamien tehtävien hoitamiseksi ja metsäkeskusten palvelemiseksi.

4.5 Muu tietojen käsittely suoramarkkinointia varten

Metsäalan toimijoille on luovutettu vuosittain noin 5 000 maanomistajan nimi- ja osoitetietoja. Pääsääntöisesti tällöin on ollut kyse metsäkeskusten ja metsänhoitoyhdistysten yhteisistä kampanjoista, joissa metsäkeskus on lähettänyt maanomistajille metsänhoitotarpeita ja hakkuumahdollisuuksia kuvaavia tiedotteita ja metsänhoitoyhdistys on suoramarkkinoinut tämän jälkeen maanomistajille palveluitaan. Metsänhoito- ja hakkuumahdollisuustiedotteiden tarkoituksena on ollut metsän hoidon ja käytön edistäminen lisäämällä maanomistajan tietämystä metsänsä mahdollisuuksista. Vastaavanlaisia kirjekampanjoita on toteutettu myös yhteistyössä yksittäisen toimijan kanssa. Tällöin metsänhoito- ja hakkuumahdollisuustiedotteessa on vain kyseisen toimijan yhteystiedot. Näissä tapauksissa suoramarkkinointi on toteutettu siten, että metsäkeskus on postittanut kirjeen ja toimija on saanut ainoastaan tiedon, kuinka monta kirjettä tietyltä alueelta on lähetetty. Menettely on helppottanut metsäpalvelujen markkinointia ja nostanut sitä kautta muun muassa metsänhoitotyömyötä.

Menettelyä tulee arvioida valtiontuki- ja viranomaistoiminnan puolueettomuuden näkökulmasta. Jos markkinointitoimintaan käytetään osaksikin valtion varoja, ei toiminta tällöin täytä neutraaliusvaatimusta (ks. edellä 2.5.2). Markkinointi on mahdollista järjestää myös siten, että metsäalan toimijat maksavat suoramarkkinoinnin ja aineiston irrottamiskustannukset. Toisaalta kuten edellä on todettu, rekisterinpitäjänä ja siten tietojen käsittelystä päättävänä tahona toimii viranomaistehtävien yksikkö. Mikäli viranomaistehtävien yksikkö lähettää suoramarkkinointimateriaalia, ei toimintaa voida pitää puolueettomana. Ongelmat ovat ratkaistavissa sillä, että toimijan/toimijoiden toimeksiannosta tehtävän tietojen haun ja markkinointimateriaalin lähettämisen kustannuksiin ei vastedes käytetä valtiontukea. Kyse on tällöin yksityisestä toiminnasta, josta ei ole tarpeen erikseen säätää. Tällöin metsäkeskuksen elinkeinotoiminta pyytäisi tiedot rekisterinpitäjältä suoramarkkinointia varten ja luovutuksen kohteena olevat tiedot koskisivat niitä maanomistajia, jotka ovat antaneet suostumuksen yhteystietojen ja metsää koskevien tietojen luovuttamiseen suoramarkkinointiin. Tällaista ratkaisua voidaan pitää maanomistajien edun mukaisena. Tällöin maanomistaja voisi valita, haluaako hän puolueettoman neuvontamateriaalin lisäksi myös sellaisia tiedotteita, joissa on metsäpalveluja tarjoavien toimijoiden yhteystiedot ja mahdollista muuta markkinointimateriaalia. Neutraalin neuvonnan ja toisaalta suoramarkkinoinnin pitäminen erillään on perusteltua myös henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta. Metsäkeskusten julkisiin hallintotehtäviin kuuluu metsänomistajien neuvonta. Tällöin henkilötietojen käsittelyn perusteena on metsäkeskuksen lakisääteinen tehtävä. Suoramarkkinointiin taas sovelletaan muuta henkilötietojen käsittelyn perustetta. Kuten edellä on luvussa 4.4.3 todettu, metsää kuvaavien tietojen käsittely suoramarkkinointia varten edellyttää suostumusta. Maanomistajien yhdenvertaisuuden kannalta on tärkeää, että kaikki yksityiset maanomistajat saavat metsäkeskuksilta neuvontamateriaalin. Materiaalin saaminen ei siten riippuisi siitä, onko maanomistaja kieltänyt tietojensa luovuttamisen suoramarkkinointiin.

Työryhmä esittää, että

- metsäkeskukset eivät sisällytä valtiontuella rahoitettuun neuvontamateriaaliin metsäalan toimijoiden nimi- ja osoitetietoja ja että
- metsäkeskukset saavat jatkossakin lähettää maanomistajille neuvonta- ja suoramarkkinointiaineistoa samanaikaisesti, jos toiminta rahoitetaan muutoin kuin valtiontuella ja jos maanomistaja ei ole kieltänyt yhteystietojen käyttämistä suoramarkkinointiin.

4.6 Henkilötietojen säilytysaika

Henkilötietolaissa on säännös henkilörekisterin hävittämisestä. Henkilörekisteri, joka ei enää ole tarpeen rekisterinpitäjän toiminnassa, tulee hävittää.

Maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmästä annetun lain 12 §:n 1 momentissa säädetään tietojen poistamisesta seuraavasti:

"Maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmän tiedot poistetaan viimeistään kymmenen vuoden kuluttua siitä, kun asiakasta koskevia tietoja on viimeksi käsitelty. Tietoa ei kuitenkaan poisteta, jos tiedon säilyttäminen on välttämätöntä lakiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi, vireillä olevan asian takia tai Euroopan yhteisön tai muun lain-säädännön mukaisen tarkastuksen suorittamiseksi. Tieto on poistettava rekisteristä välittömästi sen jälkeen, kun käsittelylle ei ole laissa säädettyä perustetta."

Mainitun 12 §:n 2 momentissa säädetään myös virheelliseksi todetusta tiedosta ja sen säilyttämisestä seuraavasti:

"Virheelliseksi todettu tieto on merkittävä virheelliseksi, ja tiedon saa säilyttää viiden vuoden ajan tiedon virheelliseksi toteamisesta, jos se on välttämätöntä asiakkaan, asiakkaan edustajan tai muun asianosaisten oikeuksien turvaamiseksi. Tällaista tietoa saa käyttää ainoastaan näiden oikeuksien turvaamisen tarkoituksessa."

Metsäkeskusten tietojärjestelmät on edellä 4.2 luvussa jaettu seuraaviin osiin:

- asiakkaita ja kiinteistöjä koskevat tietojärjestelmät
- viranomaistehtävien tietojärjestelmät ja
- metsävaratietojärjestelmä.

Asiakkaita ja kiinteistöjä koskevien tietojärjestelmien osalta voidaan todeta, että omistaja- ja kiinteistötietoja päivitetään säännöllisesti kaksi kertaa vuodessa kiinteistötietojärjestelmän tiedoilla. Tällöin päivitetään muutokset kiinteistöjen lainhuutotiedoissa (omistajamuutokset), kiinteistöjen pinta-alamuutokset, kiinteistöjen lakkaamistieto ja uudet kiinteistöt. Henkilötunnuksellisten asiakkaiden nimi-, osoite- ja kielitiedon muutos sekä kuolintieto päivitetään kerran kuussa väestötietojärjestelmästä. Y-tunnuksellisten asiakkaiden nimi- ja yhteystietoja on päivitetty myös yritystietojärjestelmän tiedoilla. Uudet tiedot korvaavat tällöin vanhentuneet tiedot. Omistajanvaihdoksissa säilyy tieto kiinteistön entisestä omistajasta. Kiinteistön lakatessa säilytetään lakannutta kiinteistöä ja sen omistajaa koskevat tiedot. Lisäksi tallennetaan tietojärjestelmiin tieto, mitä kiinteistöjä lakanneesta kiinteistöistä on muodostunut.

Metsäkeskusten viranomaistehtävien tietojärjestelmä on luonteeltaan toisenlainen kuin asiakkaita ja kiinteistöjä koskeva tietojärjestelmä. Viranomaistehtäviä on tarkasteltu edellä luvussa 4.2.2. Tiedot ovat luonteeltaan osin samantyyppisiä kuin maaseutuelinkeinohallinnon tietojärjestelmään tallennetut tiedot. Metsäkeskuksen viranomaistehtävien tietojärjestelmien tiedot on perusteltua säilyttää niin kauan kuin se on tehtävien hoitamiseksi tarpeellista. Esimerkiksi valtion tukea voi kohteelle pääsääntöisesti saada vain kerran samaan työhön puuston kiertoajan kuluessa. Metsän kiertoaika on lyhimmillään metsälain sallima uudistamisikä, joka on 50–110 vuotta puulajista ja kasvupaikasta sekä metsikön sijainnista riippuen. Poikkeuksen edellisestä muodostavat kunnostusojitus, suomet-sän hoito ja metsätienperusparannus, joita voidaan rahoittaa, jos edellisestä valtion rahoituksesta on kulunut 20 vuotta. Kunnostusojitukseen ja metsätien tekemiseen myönnettyyn tukeen liittyy hoi-to- ja kunnossapitovelvollisuus, joka on 15 vuotta. Ympäristötukisopimuksia on tehty kestävän metsätalouden rahoituslain alkuaikoina 30 vuodeksi ja myöhemmin 10 vuodeksi kerrallaan. Luon-nonarvokaupan sopimukset on tehty 20 vuodeksi.

Myös metsälakiin liittyvien tehtävien osalta on perusteltua määritellä tietojen säilytysaika siten, että tiedot säilytetään niin kauan kuin se on tehtävien hoitamiseksi tarpeellista. Metsänuudistamisen ku-luva aika vaihtelee maan eri osissa ja käytetystä metsänuudistamistavasta riippuen. Metsälain mu-kaan metsän hakkuusta on tehtävä metsänkäyttöilmoitus vähintään 14 päivää ja enintään kaksi vuotta ennen hakkuun tai muun toimenpiteen aloittamista, jollei metsäkeskus hakemuksesta myönnä poikkeusta määräajasta. Uudistushakkuun jälkeen alueelle on saatava kohtuullisessa ajassa taloudellisesti kasvatuskelpoinen taimikko, jonka kehittymistä muu kasvillisuus ei välittö-mästi uhkaa. Kohtuullisen ajan pituutta ei ole tarkemmin määritetty. Pisimmillään sen on arvioitu olevan suojametsäalueella jopa 30 vuotta.

Taimikon perustamista koskevat toimenpiteet on saatettava loppuun viiden vuoden kuluessa uudistushakkuun aloittamisesta tai kolmen vuoden kuluessa uudistushakkuun päättymisestä. Kun nämä taimikon perustamista koskevat toimenpiteet on saatettu loppuun, niistä on viivytyksettä tehtävä metsäkeskukselle taimikon perustamisilmoitus. Mikäli metsä uudistetaan luontaisesti, tulee 2-15 vuoden kuluessa perustamistoimenpiteiden loppuunsaattamisesta uudistusallalla olla riittävä määrä taimia, joilla on edellytykset kehittyä kasvatuskelpoiseksi taimikoksi.

Metsävaratietoja koskeva tietojärjestelmä ei sisällä rekisteröityjen nimi- ja osoitetietoja. Kiinteistö-tunnuksen avulla metsää koskeva tieto on kuitenkin yhdistettävissä maanomistajaan. Metsävara-tiedon keruu on perustunut alueellisesti kattavaan maastoinventointiin. Samalla alueelle on palattu 15–20 vuoden välein. Jatkossa metsävaratietojen keruu eli inventointi tehdään kaukokartoituksella samalla alueella noin kymmenen vuoden välein. Inventointien välillä metsävaratietoa ajantasaiste-taan muun muassa laskennallisesti. Vanhaa metsävaratietoa hyödynnetään kuvioinnissa ja niiden kuviotietojen määrittelyssä, joita ei saada kaukokartoituksen avulla. Inventoinnin tai ajantasaistuk-sen myötä vanha metsävaratieto korvautuu uudella tiedolla.

Työryhmä esittää, että

- *metsäkeskusten metsätietojärjestelmän tietoja voidaan säilyttää niin kauan kuin se on tar-peellista julkisten hallintotehtävien hoitamiseksi.*

4.7 Rekisteröidyn oikeusturva

Metsäkeskusten viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmien käyttötarkoituksesta, tietosi-sällöistä, säännönmukaisista tietolähteistä sekä tietojen yhdistämisestä, luovuttamisesta ja muusta käsittelystä säätäminen lailla edistää rekisteröityjen oikeusturvaa. Rekisteröityjen oikeusturvaa edistää myös lainsäädännön selkeytyminen. Näitä täydentävät henkilötietolain säännökset. Rekis-teröidyn oikeusturvan toteuttamisen kannalta keskeisiä säännöksiä ovat henkilötietolain 26–28 §:ssä säädetty tarkastusoikeutta koskevat säännökset, 29 §:ssä säädetty tiedon korjaamista kos-keva säännös ja kielto-oikeutta koskeva säännös. Henkilötietolain säännösten kattavuuden vuoksi ei ole tarpeen erikseen säätää rekisteröityjen oikeusturvasta.

4.8 Siirtymävaihe

Julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetään tietojen luovutuksesta viranomaisen henkilörekiste-ristä. Säännös koskee myös suoramarkkinointia. Siirtymävaiheessa eli ennen kuin metsäkeskusten metsätietojärjestelmästä säädetään erikseen sovelletaan mainittua julkisuuslain säännöstä, jonka mukaan yhteystietojen luovuttaminen suoramarkkinointiin edellyttää metsänomistajan suostumus-ta.

Metsäkeskusten uusi metsävaratietojärjestelmä on tarkoitus ottaa käyttöön vuonna 2010. Sinne siirretään nykyisessä metsävaratietojärjestelmässä olevat metsävaratiedot. Metsävaratietojen siir-ron yhteydessä tulee maanomistajia informoida muun muassa tietojärjestelmän tietosisällöstä ja tietojen käyttötarkoituksesta. Informointi tulee tehdä henkilötietolain 24 §:n 1 momentin edellyttä-mällä tavalla. Informoinnin yhteydessä rekisteröidyltä voidaan samalla pyytää suostumus tietojen käyttöön suoramarkkinointiin.

Tässä työryhmämuistiossa tehdyt ehdotukset edellyttävät muutoksia metsäkeskusten tietojärjes-telmiin. On arvioitu, että muutosten tekemiseen tarvitaan aikaa 3–4 vuotta.

Työryhmä esittää, että

- *metsäkeskukset informoivat rekisteröityjä henkilötietolain 24 §:n 1 momentin mukaisesti sii-nä vaiheessa, kun ollaan siirtymässä uuden metsävaratietojärjestelmän käyttöön;*
- *metsäkeskusten tietojärjestelmien muutoksiin tulee varata 3–4 vuoden siirtymäaika;*
- *metsää kuvaavia tietoja voidaan luovuttaa suoramarkkinointiin vasta, kun maanomistaja on antanut siihen suostumuksensa ja että*

- *metsäkeskukset tarkistavat tiedonluovutuskäytäntöjään suoramarkkinoinnin osalta siten, että yhteystiedot voidaan luovuttaa markkinointiin vain rekisteröidyn antamalla suostumuksella ennen kuin metsäkeskusten metsätietojärjestelmästä säädettävä laki on tullut voimaan.*

5. Työryhmän ehdotusten vaikutusten arviointi

Työryhmän ehdotukset johtavat metsäkeskuksissa elinkeinotoiminnan eriyttämiseen viranomais- ja edistämistehtävistä. Metsäkeskuksen sisäinen työnjako ja valtasuhteet muuttuvat, kun rekisterinpitäjänä toimii metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksikkö. Viranomaistehtävien yksikön merkitys kasvaa. Rekisterinpitäjänä toimiminen lisää viranomaistehtävien yksikön työtä ja jonkin verran myös osaamistarvetta. Toisaalta kuitenkin juuri viranomaistehtävien yksikössä on sellaista hallinnollista osaamista, jota esimerkiksi tiedonluovutuspäätösten tekeminen edellyttää. Puutteita osaamistarpeessa on paikkatietoaineistojen hallinnoinnissa ja tietojärjestelmäosaamisessa. Lisäksi koulutustarpeet liittyvät metsäkeskusten metsätietojärjestelmästä säädettävään lakiin.

Käyttöoikeuksiin pohjautuva toimihenkilöiden tehtävien eriyttäminen tuo lisäkustannuksia metsäkeskuksille. Nykyisin samat toimihenkilöt voivat kerätä metsävaratietoa ja tehdä tilakohtaisia metsäsuunnitelmia. Metsävaratietojen keruu on edistämistoimintaa ja metsäsuunnitelmien tekeminen elinkeinotoimintaa. Eriyttämistä puoltaa kilpailuneutraliteetin näkökulmasta juuri se, ettei metsäkeskuksen elinkeinotoiminnan pitä saada metsävaratietoja käyttöönsä paremmin ehdoin kuin muut metsäalan palveluja tarjoavat toimijat.

Eriyttäminen tulee vaikuttamaan järjestelmien kehitys-, ylläpito- ja käyttökustannuksiin ja tietojen päivittämiseen tietojärjestelmiin. Kustannuksia tulee lisäämään erillisten tietojärjestelmien rakentaminen elinkeinotoimintaa varten ja/tai nykyisten muuttaminen uuden tavoitteen mukaiseksi. Elinkeinoiminnan asiakastieto tulee jatkossa tarvitsemaan oman tietojärjestelmän, josta aiheutuu lisäkustannuksia jo nyt heikosti kannattavalle toiminnalle. Viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten on kehitettävä rekisteri, jossa kuvataan tiloittain voimassaolevat suostumukset ja kielot sekä luovutuspyynnöt ja -päätökset. Rekisteristä aiheutuva tietojärjestelmien muutuskustannus on arviolta 20 000 euroa. Lisäksi yhteystietojen hakuun metsävaratunnusten perusteella tarvitaan uusia työvälineitä. Niihin liittyvät kehittämiskustannukset ovat arviolta 30 000–50 000 euroa.

Viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmien yhteiskäyttöä puoltaa se, että rekisterin tiedot saadaan pidettyä mahdollisimman ajantasaisina ja muutenkin laadukkaina, mikä taas tehostaa viranomaistehtävien hoitamista ja erityisesti neuvonnan suuntaamista. On myös maanomistajan etu, että tietojärjestelmät toteutetaan siten, että niiden tiedot ovat mahdollisimman laadukkaita. Viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmien eriyttäminen olisi johtanut päällekkäiseen tiedonkeruuseen, mikä ei voi olla valtion varojen käytön näkökulmasta tarkoituksenmukaista. Viranomais- ja edistämistehtävien tietojen eriyttäminen elinkeinotoiminnan tiedoista johtaa joissakin tapauksissa tiedon laadun heikkenemiseen tiedon hajaantuessa. Esimerkiksi metsäkeskusten asiakastietojärjestelmä sisältää nyt viranomais- ja edistämistehtäviä sekä elinkeinotoimintaa koskevat tiedot, joita myös päivitetään näissä tehtävissä saaduilla tiedoilla. Nämä tietojen ajantasaisuuteen ja laatuun liittyvät tehokkuushyödyt menetetään ja toiminnan kustannukset kasvavat.

Maanomistajan näkökulmasta katsottuna metsäkeskuksen antama palvelu voi osin heiketä. Tietojen eriyttäminen tehtäväjaottelun pohjalta tarkoittaa, ettei maanomistajaa voida metsäkeskuksessa palvella hänen omien ajantasaisien tietojensa perusteella yhdellä kertaa. Julkisin varoin tehtävässä neuvonnassa käytettävä tietopohja on heikompi, mikäli elinkeinotoiminnan tuottamaa tietoa ei voida joustavasti hyödyntää neuvonnassa. Metsäkeskuksen palvelukustannukset asiakasta kohden kasvavat.

Esitysten etuna on, että metsäkeskuksen tietojen käsittelystä tulee läpinäkyvämpää ja sen periaatteet selkeytetään lain tasolla. Siitä hyötyvät ennen kaikkea rekisteröidyt eli maanomistajat, mutta myös metsäalan toimijat. Rekisteröityjen tietosuoja paranee, koska tietojenluovutuspäätökset perustuvat hallintopäätöksiin, jotka on perusteltava hallintolain mukaisesti ja joihin on liitetty tietojen

käsittelyä koskevat ehdot. Perusteltujen tiedonluovutus päätösten nojalla tietojen käsittelyn lainmukaisuutta on myös helpompi valvoa. Tiedonluovutus päätösten teon on arvioitu lisäävän metsäkeskusten työtä yhteensä 2–3 henkilötyövuotta.

Tietojenluovutusmenettelyt johtavat todennäköisesti tietosuojan parantumiseen muissakin metsäalan organisaatioissa. Jos tietojen pyytäjä ilmoittaa tallettavansa tiedot henkilörekisteriin, tulee tietojen pyytäjän toimittaa metsäkeskukselle rekisteriseloste. Tuossa vaiheessa tietojen pyytäjän tulee todennäköisesti tarkistettua laaditun rekisteriselosteen ajantasaisuus. Jollei rekisteriselostetta ole laadittu, johtanee tietojenluovutuspyyntö rekisteriselosteen laatimiseen asianomaisessa organisaatiossa. Lisäksi tietojen pyytäjät joutuvat tarkemmin perustelemaan hakemuksensa.

Metsäpalvelujen markkinoiden toimivuuden kannalta on olennaista, että kaikki palveluntarjoajat ovat tasapuolisessa asemassa ja voivat hyödyntää samaa tietopohjaa. Kun varmistetaan selkeät metsävaratiedon luovutuskäytännöt, luo se tasapuolisen kilpailuasetelman sekä suurille että pienille palvelun tuottajille. Metsäalan toimijoiden edun mukaista on, että tietojen luovuttamisessa ja muussa käsittelyssä otetaan huomioon kilpailuneutraliteetti. Kaikki metsäalan palveluja tarjoavat toimijat saavat samoin edellytyksin käyttöönsä metsävaratiedot, minkä voidaan arvioida edistävän kilpailua. Kilpailunäkökohtien vuoksi ehdotusten voidaan katsoa välillisesti edistävän samalla myös perustuslain 18 §:n 1 momentissa tarkoitettua elinkeinon ja ammatin harjoittamisen oikeutta. Kilpailun lisääminen laskee palvelujen hintaa, parantaa niiden laatua ja tuottaa kokonaan uusia palveluja.

Hallinnollista työtä ei tuo pelkästään tiedonluovutus päätösten tekeminen, vaan myös erilaisten lomakkeiden (suostumus, kiello-oikeus ja tiedonluovutuspyyntö) ja niitä koskevien ohjeiden laatiminen ja/tai täsmentäminen. Myös neuvonnan tarve lisääntyy, kun metsänomistajille perustellaan erilaisten tietojenluovutukseen liittyvien kieltojen ja suostumusten sisältö ja niiden merkitykset. Tiedonluovutuspyyntöjen tekoa helpottavat kuitenkin valmiit lomakepohjat ja ohjeet. Suostumusten hankkiminen vaatii nykyistä enemmän työtä sekä metsäkeskuksilta että toimijoilta. Todennäköisesti käy niin, että suostumuksia saadaan aikaisempaa vähemmän ja metsävaratietojen käyttöaste heikkenee etenkin niiden tilojen osalta, joiden omistajiin ei olla henkilökohtaisesti yhteydessä. Silloin, kun toimija on sopimassa metsänomistajan kanssa toimeksiantoa, toimija yleensä odottaa saavansa päätöksen ja pyytämänsä tiedot nopeasti. Tiedonluovutus päätösten nopean käsittelyn varmistamiseksi tietojenluovutus päätöksistä tulee laatia mallipäätöspohjat ja luoda tarvittava sähköinen päätös menettely. Päätöksenteossa on kuitenkin aina otettava huomioon tietosuojaa koskevat säännökset. Mikäli tietojenluovutus menettelyt koetaan hallinnollisesti raskaiksi ja hitaiksi on mahdollista, että osa toimijoista saattaa ryhtyä panostamaan omaan tiedonkeruuseen. Tällöin tavoite metsäkeskusten metsävaratiedon laajasta hyödyntämisestä menetetään. Maanomistajan siirtäessä itse tietoja verkkopalvelussa toimijoiden käyttöön tai antaessaan metsäkeskukselle toimeksianton tehdä siirto, ei tarvita hallinnollista päätöstä. Jos metsänomistajat käyttävät tätä mahdollisuutta enenevässä määrin, vähentää se toimijoiden tarvetta pyytää tietoja metsäkeskukselta ja samalla metsäkeskusten tarvetta tehdä tietojenluovutus päätöksiä.

Julkisin varoin tuotettu metsävaratieto tulee nähdä strategisena tietovarantona. Metsävaratietojen käytön tehostaminen edistää metsäsektorin voimavarojen kohdentumista tehokkaalla tavalla ja siten pienentää kaikkien toimijoiden liiketoimintakustannuksia. Metsävaratietoa tarvitaan sekä metsien hoitoon ja käyttöön liittyvien palvelujen suoramarkkinoinnissa, toiminnan suunnittelussa ja töiden toteutuksessa. Hyödyntämällä metsävaratietoa tehokkaammin voidaan kompensoida pirstoutuneen metsien omistusrakenteen aiheuttamaa tehottomuutta.

Metsävaratietojen hyödyntämisaste riippuu pitkälti siitä, kuinka metsänomistajat tulevat kieltämään tai antamaan suostumuksensa tietojensa luovuttamiseen. Laaja metsävaratietojen hyödyntäminen auttaa saavuttamaan muun muassa Kansallisessa metsäohjelmassa asetetut kotimaisen puun käytön ja metsien hoidon tavoitteet.

Liite 1: Metsävaratiedon keruuprosessi

1. Nykyinen alueellinen metsävaratiedon keruumenetelmä

Metsävaratiedon keruuta tehdään suunnittelualueittain. Suunnittelualue on yhtenäinen 2 000–5 000 hehtaarin alue, esimerkiksi yhden kylän metsät. Ennakkovalmistelun yhteydessä selvitetään suunnittelualueen metsänomistajat ja tiedotetaan alueella tapahtuvasta metsävaratiedon keruusta sekä mahdollisuudesta tilata tilakohtainen metsäsuunnitelma. Varsinainen tiedonkeruu toteutetaan kuvioittaisena maastoarviointina. Ennen maastoon menoa tehdään ennakkokuviointi karttojen, ilmakuvien ja vanhan kuvioaineiston avulla. Metsikkökuvio on yksikkö, joka pyritään rajaamaan maan kasvupaikan, puuston ja mahdollisen käsittelytarpeen suhteen mahdollisimman homogeeniseksi alueeksi. Maastossa metsäammattilainen mittaa tai arvioi silmävaraisesti kuvion keskimääräiset kasvupaikkatunnukset ja puustotunnukset. Tiedot kerätään puulajeittain ja latvuserroksittain. Lisäksi tietoa kerätään metsä- ja luonnonsuojelulakien edellyttämistä erityisen arvokkaista kohteista. Jokaiselle kuviolle tehdään ehdotus mahdollisesta tulevasta toimenpiteestä ja sen kii-reellisyydestä. Toimenpide-ehdotuksissa huomioidaan metsänomistajan tavoitteet ja kestävyys, jos metsänomistaja on tilannut tilakohtaisen metsäsuunnitelman.

Maastossa kerätyt tiedot puretaan LuotsiGIS-paikkatietojärjestelmään. Metsävaratiedolle tehdään ensimmäisessä vaiheessa nykytilanlaskenta, jossa tuotetaan ajantasaistetut puustotunnukset sekä lasketaan puuttuvat puustotunnukset. Toisessa vaiheessa simuloidaan kuviolle metsänhoito- ja hakkuuesityksiä ensimmäiselle kymmenvuotiskaudelle (Ylä-Lapissa 20-vuotiskaudelle) sekä tuotetaan ennuste tulevaisuudesta.

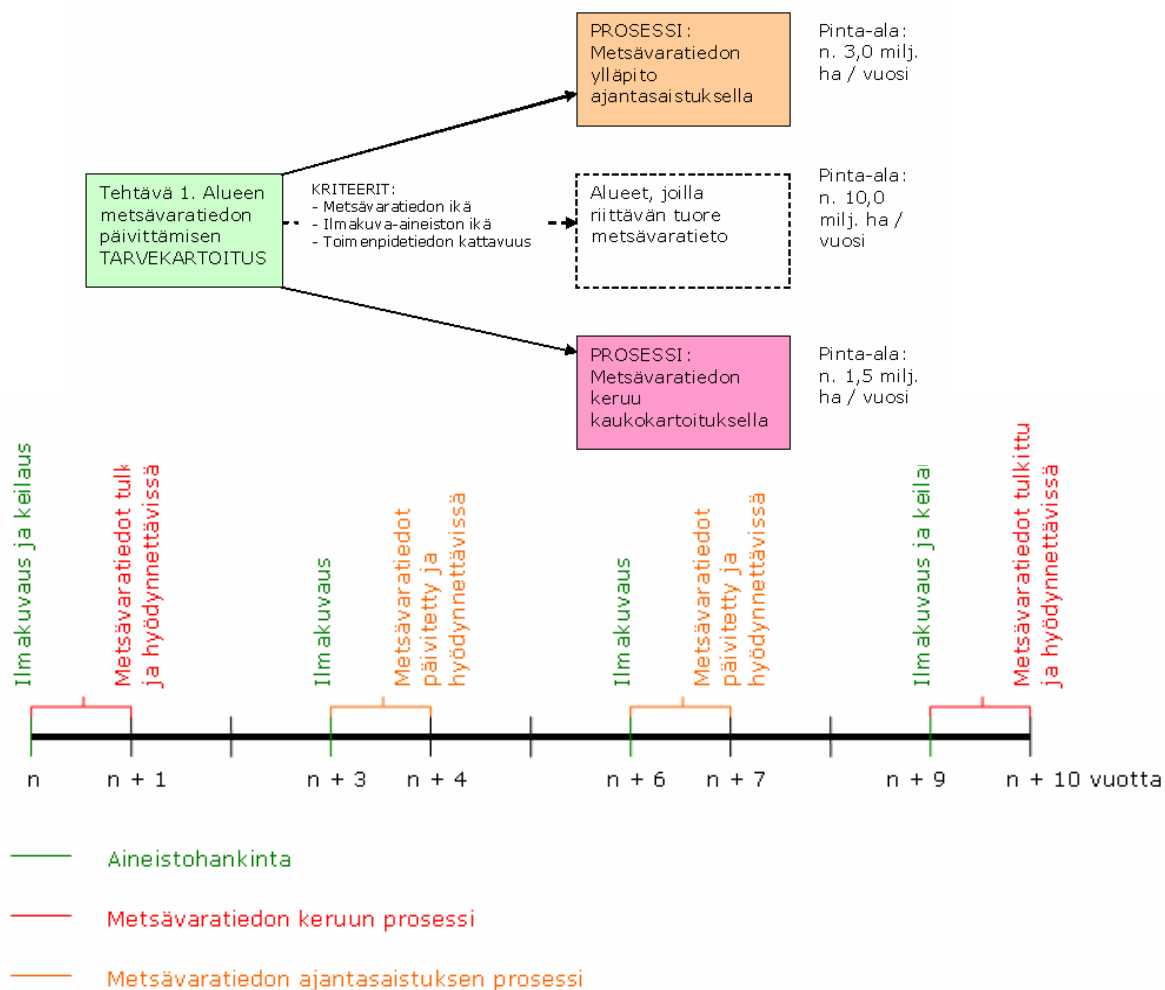
2. Uusi kaukokartoitukseen perustuva metsävaratiedon keruumenetelmä

Yleistä muutoksesta

Alueellisesti etenevällä metsävaratiedon keruulla on pyritty pienentämään kustannuksia rationalisoimalla aineistohankintoja ja maastotyön toteutusta. Maastossa miestyönä tehtävä tiedonkeruu on kuitenkin kallista. Uudessa metsävaratiedon keruumenetelmässä kattavasta maastoinventoinnista luovutaan. Metsävaratietojen keruuta ja ajantasaistusta tehdään kuitenkin edelleen alueittain. Inventoitavien alueiden koko kasvaa yli 30 000 hehtaarin. Metsävaratiedon keruun ja metsäsuunnittelun yhdistämisen samaan maastokäyntiin on ollut maastotyön vähenemisen johdosta kustannustehokasta. Se on kuitenkin johtanut siihen, ettei metsäsuunnittelumarkkinoille ole muodostunut aitoa kilpailua. Jatkossa metsävaratiedon keruu ja ylläpito prosessit eriytetään metsäsuunnitteluprosessista.

Uudessa kaukokartoitukseen perustuvassa menetelmässä metsävaratiedon kuvioittaiset puustotiedot estimoidaan ei-parametrisella menetelmällä yhdistämällä laserkeilausaineisto ja numeeriset ilmakuvat, sekä maastossa mitattujen koealojen tiedot. Osa kuvioista tarkastetaan edelleen maastossa. Tavoitetilassa kaukokartoitusperusteinen metsävaratietojen keruu eli inventointi tehdään samalla alueella noin 10 vuoden välein. Inventointien välillä metsävaratietoa ajantasaistetaan esimerkiksi kaksi kertaa eli 3 vuoden välein. Ajantasaistuksessa käytetään hyväksi ilmakuvia sekä metsänomistajien ja toimijoiden metsäkeskukselle toimittamaa tapahtuma- ja toimenpidetietoa.

Kaukokartoitukseen perustuvaan metsävaratietojen keruuseen voidaan siirtyä, kun uusi metsävaratietojärjestelmä on käytössä vuonna 2010. Uuteen metsävaratietojärjestelmään siirretään tiedot LuotsiGIS-järjestelmästä. Muutos tiedonkeruumenetelmästä toiseen ei tapahdu hetkessä, sillä metsävaratietojen kartoitusmenetelmässä tapahtuva toiminnallinen muutos on suuri. Siirtymäaika tulee olemaan vuosia. Siirtymäaikana metsävaratietoa kerätään molemmilla menetelmillä. Uusi metsävaratietojärjestelmä tulee siten sisältämään kahdella eri menetelmällä kerättyä metsävaratietoa.



Kuva 2. Metsävaratiedon keruun ja ajantasaistuksen prosessien eriytyminen ja vuotuiset tavoitepinta-alat koko Suomessa (yläkuva) sekä saman alueen inventointikierron ajoittuminen aikajalalle (alakuva, n=vuosi)

Metsävaratiedon keruun prosessi

Vuotuiset kaukokartoitusperusteisen metsävaratiedon keruun ja ajantasaistuksen alueet päätetään tarvekartoituksen tuloksena. Tarvekartoituksen perusteella hankintaan kaukokartoitusaineisto. Kaukokartoitusaineiston tulkinnan tueksi metsäkeskus kerää maastosta koelaitetietoja. Koelaitetietoja kerätään tunnistetiedot sekä kasvupaikkaa, puustoa, hakkuita ja metsänhoitotöitä kuvaavia tietoja.

Varsinainen kaukokartoitusaineistojen puustotulkinnan tekevät ulkoiset toimijat. Metsäkeskukset toimittavat tulkitsijalle muun muassa tuoreisiin ilmakuviin, toimenpide- ja tapahtumatietoon sekä kiinteistörajoihin perustuvan toimenpidekuviointiin, jolle puustotulkinta tehdään. Lisäksi kuvatulkitsejalle toimitetaan numeeriset ilmakuvat, keilausaineisto ja satelliittikuvat sekä tarvittava määrä koelaitetietoa. Laserkeilausaineistosta tuotetaan maastomalli sekä inventointialueelle muodostetulle tulkintahilalle puulajeittaiset puuston keski- ja summatunnusten estimaatit. Kuvion perustiedot ja metsälain erityisen tärkeiden elinympäristöjen ns. METE-kartoituksen tiedot saadaan aikaisemmasta metsävaratiedosta.

Ennakkovalmistelun yhteydessä tehtävässä kuvioinnissa valitaan kohdennettuun maastotarkistukseen joukko kuvioita. Näitä ovat esimerkiksi tuoreet uudistusalat ja taimikkokuviot. Kuviot tarkistetaan maastossa puustokuvauksen, toimenpide-ehdotuksen ja sen kiireellisyyden osalta.

Ennen metsävaratiedon käyttöönottoa päivitetään tulkintaprosessin aikana tehdyt toimenpiteet. Metsäkeskuksessa suoritetaan laskentajärjestelmällä tulkitulle aineistolle nykytilan laskenta ja yleistys tulkintahilalta toimenpidekuviointille. Laskennallisesti tuotettavia puustotunnuksia ovat muun muassa puuston kehitysluokka, pääpuulaji, tilavuus, kasvu, pohjapinta-ala ja tukkiosuus. Metsävaratiedon varttuneiden metsien hakkuu- ja hoitoehdotukset johdetaan puustotunnuksista simuloimalla toimenpide-esitykset. Maastossa tarkastettujen kohteiden osalta toimenpide-ehdotukset perustuvat metsäammattilaisen näkemykseen.

Prosessin päätteeksi metsävaratietojen metatiedot päivitetään. Tämän jälkeen valmista metsävaratietoa voidaan hyödyntää muun muassa metsäsuunnittelussa.

Metsävaratiedon ajantasaistuksen prosessi

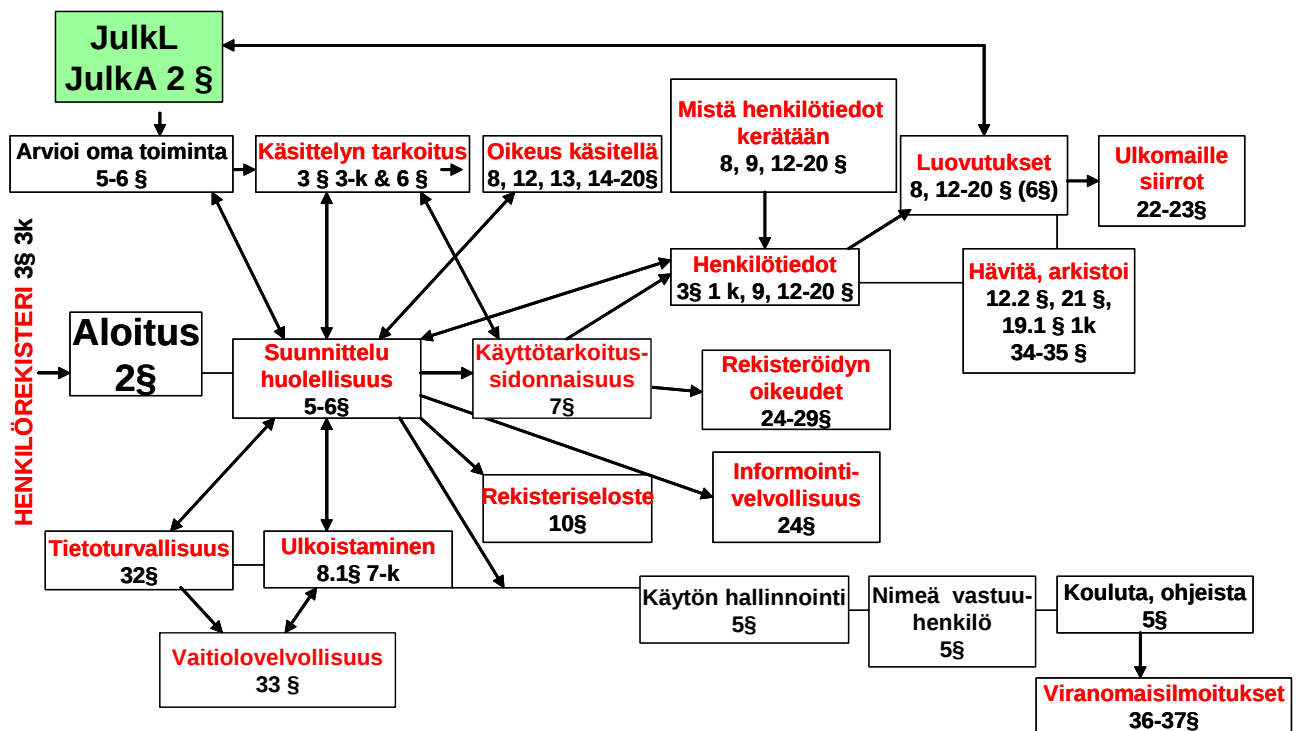
Metsävaratietoa ylläpidetään kasvunlaskennan ja ilmakuvien avulla sekä viranomaistehtävien järjestelmien tapahtumatiedolla sekä metsänomistajan tai hänen valtuuttamansa vapaaehtoisesti metsävaratietojärjestelmään toimittamalla toimenpidetiedolla. Metsävaratiedot ajantasaistetaan päivittämällä puustokuvaukset tapahtuma- ja toimenpidetietojen perusteella, laskemalla aineistolle kasvu ja simuloimalla kasvatetulle puustolle uudet toimenpide-ehdotukset. Kuviolla, joilla ei ole tehty toimenpiteitä, ajantasaistus lähtee tulkintahilan puustotiedoista. Tulkintahilan puustotieto kasvatetaan tarkastushetkeen ja yleistetään toimenpidekuviointille. Lopuksi päivitetään aineiston metatieto.

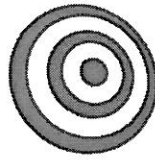


TIETOSUOJAVALTUUTETUN TOIMISTO

HENKILÖTIETOLAKI

Rekisterinpitäjän (3 § 4 k) henkilötietojen käsittelyn kuvaus ja lainmukaisuuden arviointi





ERIÄVÄ MIELIPIIDE METSÄKESKUSTEN METSÄTIETOTYÖRYHMÄN MUISTIOON

Työryhmän toimeksiannon mukaan, työryhmän tulee laatia selvitys metsätietojen käsitte-lystä. Selvityksessä tulee yksilöidä, mitä tietoja on tarkoitus metsävaratietoina kerätä ja tallentaa tietojärjestelmään. Lisäksi tulee kuvata, miten tietoja on tarkoitus muuten käsitellä eli miten niitä muun muassa yhdistetään muihin tietoihin, luovutetaan ulkopuolisille ja minkä ajan tietoja on tarkoitus säilyttää.

Työryhmän esitys sisältää monia metsäkeskusten toimintaan, sisäiseen työn- ja tehtävienjakoon sekä toimihenkilöiden väliseen toimivaltaan liittyviä esityksiä, joita ei ole työryhmän toimeksiannossa mainittu. Esityksessä on lisäksi otettu kantaa metsäkeskusten tehtäväkokonaisuuteen sekä esitetty tehtävien eriyttämistä toiminnan rahoituslähteen perusteella. Tämä jako valtionapuun ja edistämistoimintaan on ristiriidassa metsäkeskuslain 1a §:n 4 momentissa mainittujen julkisten hallintotehtävien kuten esimerkiksi metsävaratietojen ja niihin liittyvien palveluiden tuottamisen ja ylläpidon kanssa. Työryhmän toimeksiannossa ei ole esitetty, että työryhmän tulee ottaa kantaa metsäkeskusten tehtäväkokonaisuuteen tai tehdä ehdotuksia toimintojen eriyttämisestä.

Edistäminen ja neuvonta

Työryhmän esityksessä metsäkeskusten viranomais- ja edistämistehtävien hoitamista varten pidettävien tietojärjestelmien käyttötarkoituksena olisi metsäkeskusten julkisten hallintotehtävien hoitaminen. Julkisiin hallintotehtäviin sisältyy myös metsänomistajien neuvonta. Muistiossa neuvontaa tarkastellaan Komission valtioneutua koskevien suuntaviivojen tiedottamiseen liittyvien kirjausten mukaisesti. Sen perusteella valtioneutua saaviin toimiin tai materiaaleihin ei saa sisältyä viittauksia tiettyihin tuotteisiin ja tuottajiin eikä niillä saa edistää kotimaisten tuotteiden menekkiä.

Metsäkeskuslain 1 a§:n metsäkeskuksen edistämistehtäviä ovat mm.

- 2) *metsätalouden ja metsien tilan ja kehityksen seuraaminen toimialueellaan sekä niihin liittyvien esitysten ja aloitteiden tekeminen;*
- 3) *metsätalouden yhteistoiminnan edistäminen;*
- 4) *metsävaratietojen ja niihin liittyvien palvelujen tuottaminen ja ylläpito;*
- 6) *metsätaloutta edistävä koulutus-, neuvonta- ja tiedotustoiminta;*
- 7) *metsätalouteen perustuvien elinkeinojen edistäminen sekä ammattiavun antaminen metsänomistajille ja muille metsätalouden piirissä työskenteleville metsätalouden harjoittamiseen liittyvissä asioissa;*

Kaikkiin edellä esitettyihin tehtäviin sisältyy ajatus kotimaisen tuotteen tässä tapauksessa metsätalouden menekin edistämisestä sekä velvoite metsätaloustoimenpiteiden ja elinkeinon kehittämisaloitteiden aikaansaamisesta. On huomattava, että kyseessä ei ole metsäkeskuksen oman toiminnan vaan koko toimialan toimintaedellytysten edistäminen.



metsäkeskus

Työryhmän esitys poikkeaa räikeästi vallitsevasta metsäpoliittisesta tavoitteesta sekä käytössä olevasta informaatio-ohjauksen periaatteesta. Informaatio-ohjauksen tavoitteena on kotimaisen puunkäytön edistäminen mm. neuvomalla metsänomistajia heidän metsien hoitotarpeesta ja hakkuumahdollisuuksista. Metsänomistajien neuvonta on vaikuttavinta silloin, kun voidaan saattaa yhteen metsänomistajan metsien hoitotarve ja palvelua tarjoava toimija. Esimerkiksi Esko Ahon Metsäteollisuuden ja metsäsektorin toimintaedellytyksiä pohtineen työryhmän väliraportin (15.2.2008) toimenpiteissä on todettu, että: "Metsien hoito- ja hakkuutiedotteet otetaan laajasti käyttöön ja kehitetään sähköisiä palveluita ja markkinapaikkoja". Metsäkeskusten metsänhoitotiedotteet sisältävät aina tiedot alueen metsäpalveluja tarjoavista yrityksistä.

Vastaavasti Kansallinen metsäohjelma 2015 ensimmäisenä tavoitteena on listattu Metsäteollisuuden ja talouden kilpailukykyisistä toimintaedellytyksistä huolehtiminen. Toimenpiteinä on esitetty, että 1) metsäsuunnittelua ja metsäomistajien neuvontaa varten parannetaan metsävaratietojen ajantasaisuutta, lisätään ja tehostetaan niiden keruuta ja hyödyntämistä 2) tehostetaan ja kehitetään metsänomistajien neuvontaa siten, että he ovat tietoisia metsiensä hakkuumahdollisuuksista ja hoitotarpeista sekä niiden vaihtoehtoista toteutustavoista.

Työryhmän esitystä valtiontukien markkinoinnin ja puolueettoman neuvonnan määrittelystä tulee tarkentaa siten, että mahdollistaa nykyisen metsäpolitiikan toimeenpanon, kotimaisen metsätalouden edistämisen ja metsänomistajien informoimisen kaikista alueen metsäpalveluja tuottavista toimijoista.

Metsävaratietojen hyödyntämisen tehostaminen

Esko Ahon Metsäteollisuuden ja metsäsektorin toimintaedellytyksiä pohtineen työryhmän loppuraportissa todetaan että: "Metsäkeskusten metsävaratietojärjestelmän ja metsäsuunnittelumenetelmien käynnissä olevaa uudistamista on nopeutettava. Kustannustehokkaammat sähköisiin tietojärjestelmiin perustuvat uudet palvelut ja tiedot metsänhoidon toimenpidetarpeista on saatava mahdollisimman nopeasti metsänomistajien ja metsäomistajien luvalla myös muiden palvelujen tarjoavien metsäalan toimijoiden käyttöön.

Samoin Kansallinen metsäohjelma 2015:ssa on todettu, että a) Metsäsuunnittelua ja metsäomistajien neuvontaa varten parannetaan metsävaratietojen ajantasaisuutta, lisätään ja tehostetaan niiden keruuta ja hyödyntämistä b) Metsäkeskukset siirtyvät metsänomistajapalveluissa sähköiseen asiointiin ja tuottavat metsävaratiedoista sähköisiä palveluja metsänomistajille ja hänen valtuuttamilleen toimijoille.

Maa- ja metsätalousministeriön metsävaratiedon ja metsäsuunnittelun strategian 2008-2015 toiminta-ajatuksen mukaan ministeriö ohjaa aktiivisesti metsävaratietojen keruun ja käytön sekä metsäsuunnittelun kehittämistä siten, että Kansallisessa metsäohjelmassa asetetut tavoitteet saavutetaan. Toimenpiteinä strategiassa on mm. kattavan ja hyvänlaatuisen metsävaratiedon tuottaminen ja ylläpito sekä tiedonkeruun tehostamisen otamalla käyttöön uuden sukupolven metsävaratietojärjestelmä

Metsävaratietotyöryhmän työssä esitetyt metsätiedon käsittelyn, tietosisältöjen, tietojen yhdistämisen ja tietojen hallinnoinnin toimenpiteet ovat ristiriitaisia edelle esitettyjen met-



metsäkeskus

sävaratietojen käyttötavoitteiden osalta. Työryhmän esityksessä on lisäksi todettu, että tietojen luovutukset tulevat perustumaan erillisiin hallintopäätöksiin ja kirjallisiin tietojen luovutuspyyntöihin. Muistiossa esitetyt toimenpiteet jäykistävät tietojen käyttöä metsäkeskuksissa, edellyttävät kirjallisten tietopyyntöjen laatimista ja niiden hallinnointia toimijoilta. Hallintomenettelyn tiukentaminen voi hidastaa tietojen luovutuksia metsänomistajille ja heidän valtuuttamilleen toimijoille.

Muistiossa esitetyt tiedon hallinnan ja käytön mallit tekevät metsävaratiedon keruusta ja päivittämisestä aiempaa hajanaisempia prosesseja. Tilakohtaisen metsäsuunnitelman ja metsävaratiedon yhteys katkeaa. Metsäkeskusten harjoittaman elinkeinotoiminnan yhteydessä saaduilla tiedoilla ei päivitetä viranomaistehtävien ja edistämistoiminnan tietojärjestelmien ml. paikkatietojärjestelmien tietoja. Tiedon laatu ja ajantasaisuus saattaa siis esityksen perusteella heikentyä. On todennäköistä, että jos tiedon käytettävyys heikenee, sen merkitys metsätalouden kentällä vähenee. Tällöin menetetään kotimaisen metsäsektorin kilpailutekijänä pidetyn laadukkaan keskitetyn metsävaratiedon rooli tietolähteenä. On huomattava, että saman tiedon kerääminen eri lähteistä yksittäisten toimijoiden toimesta tulee lisäämään tiedonkeruun kustannuksia koko metsätalouden ketjussa. Tiedonkeruun kustannusten nousulla ja ladultaan epätasaisten tietojen perusteella tehdyillä metsänhoitopäätöksillä on vaikutusta myös yksityismetsätalouden kannattavuuteen.

Vaikutukset metsäkeskusten toimintaan

Työryhmä esittää, että muodostettavan viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmien rekisterinpitäjänä toimii metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksikkö. Esitystä on perusteltu julkisuuslain soveltamisella, julkisten vallan käyttöä sisältävien tehtävien järjestelyillä, edistämistehtävien eriyttämisen mittakaavalla sekä elinkeinotoiminnan erityttämisellä. Esitystä on myös perusteltu sillä, että viranomaistehtävien yksikön toimiessa rekisterinpitäjänä muutokset nykykäytäntöön ovat vähäisimpiä.

Metsäkeskuksen toiminnan ja keskinäisten vastuu- ja valtakysymysten osalta muutos on huomattava. Nykyisin viranomaispäällikkö vastaa niistä metsäkeskuksen julkisista hallintotehtävistä, johon sisältyy julkisen vallan käyttöä. Lisäksi laissa on todettu, että viranomaistehtävien yksikön asioiden hoitoa koskevat asiat eivät kuulu metsäkeskuksen johtokunnan eikä johtajan tehtäväalueeseen. Siirrettäessä rekisterinpitovastuu edistämis- ja viranomaistehtävien osalta viranomaistehtävien yksikköön, metsäkeskuksen johtokunnan ja johtajan roolit ja vastuut edistämistoiminnassa muuttuvat ja supistuvat. Esityksessä ei ole otettu kantaa siihen, mikä rooli jää metsäkeskuksen johtajalle edistämistoiminnan osalta, kun tietovarannot, niihin liittyvät resurssit sekä käyttöoikeudet eivät kuulu johtajan toimivallan piiriin. Lisäksi on huomattava, että tietojärjestelmät ja tietovarannot niiden hyödyntäminen ja niistä tuotettavat sähköiset asiointipalvelut ovat metsäkeskusten strategian mukaan keskeinen kehittämisalue. Työryhmän rajaa metsäkeskuksen johdon tämän kokonaisuuden kehittämisen, hallinnoinnin ja resurssien käytön suunnittelun ulkopuolelle.

Työryhmä esittää myös metsäkeskusten elinkeinotoiminnan eriyttämistä muusta lakisääteisestä toiminnasta. Eriyttämistä perustellaan kilpailulainsäädännöllä. On huomattava, että metsäkeskusten toiminnan kehitystyö ja järjestelmäinvestoinnit ovat vuosikymmeniä perustuneet edistämisen, valvonnan, metsänparannus ja metsäsuunnittelupalvelujen tuottamiseen rinnakkain. Tämä toimintamalli on ollut myös maa- ja metsätalousministe-



ERIÄVÄ
MIELIPIDE

16.6.2009

metsäkeskus

riön ohjaama ja sen avulla on saavutettu hyviä tuloksia. Yhteisen integroidun toimintamallin hajottaminen ja uusien rinnakkaisten tietojärjestelmien rakentamisen kustannukset olisivat todennäköisesti niin suuria, ettei niihin ole löydettävissä metsäkeskuksista rahoitusta. Niitä ei myöskään voida sisällyttää tehtäväksi kehittämisrahoituksella vaarantamatta metsäkeskusten mittavaa jo käynnissä olevaa metsävaratietojärjestelmän ja siihen liittyvän sähköisen asiointipalvelun kehittämistyötä.

Anna Rakemaa
johtaja
Kaakkois-Suomen metsäkeskus

Yhdyn eriävään mielipiteeseen lukuun ottamatta kohdassa *Vaikutukset metsäkeskuksen toimintaan* esitetyjä kannanottoja metsäkeskuksen elinkeinotoiminnan järjestämistavasta ja metsätietojärjestelmän rekisterinpitäjästä. Näihin kysymyksiin en ota kantaa.

Janne Uitamö
viranomaispäällikkö
Lounais-Suomen metsäkeskus

16.6.2009

Eriävä mielipide metsäkeskusten metsätietotyöryhmän muistioon

Työryhmän muistion kohdassa 4.5 (Muu tietojen käsittely markkinointia varten) esitetään, että metsäkeskukset eivät voisi sisällyttää valtiontuella rahoitettuun neuvontamateriaaliin metsäalan toimijoiden nimi- ja osoitetietoja. Esitystä on perusteltu sekä metsäkeskusten valtiontuella tapahtuvan toiminnan puolueettomuudella että muistion kohdassa 2.5.2 mainituilla EU:n komission antamissa maa- ja metsätalouden valtiontuen käytön suuntaviivoissa kirjatulla periaatteilla. Jälkimmäisissä on todettu, että metsien monipuolisen käytön eduista valtion tuella tiedotettaessa tiedotusmateriaaliin voi sisältyä ainoastaan metsiä koskevia yleisiä tietoja eikä tuotteita tai tuottajia mainosteta millään tavoin.

Metsätaloutta edistävä koulutus-, neuvonta- ja tiedotustoiminta sisältyy metsäkeskuslain 1 a § mukaisesti metsäkeskusten julkisiin hallintotehtäviin. Metsänomistajien henkilökohtaisella neuvonnalla on tutkimuksissa todettu olevan selvä aktivoiva vaikutus metsien hoitoon ja käyttöön. Metsäkeskusten tavoitteena on palvella metsänomistajia ja metsäalan toimijoita heidän tarpeistaan lähtien.

Kansallisessa metsäohjelmassa 2015 (KMO) on esitetty hakkuumahdollisuuksien hyödyntämiseksi tarvittavia toimenpiteitä, joita ovat mm.

1. Metsäsuunnittelua ja metsänomistajien neuvontaa varten parannetaan metsävaratietojen ajantasaisuutta, lisätään ja tehostetaan niiden keruuta ja hyödyntämistä.
2. Tehostetaan ja kehitetään metsänomistajien neuvontaa siten, että he ovat tietoisia metsiensä hakkuumahdollisuuksista ja hoitotarpeista sekä niiden vaihtoehtoisista toteutustavoista.

Nämä tavoitteet on kirjattu myös Maa- ja metsätalousministeriön metsävaratiedon ja metsäsuunnittelun strategian visioon, joka on "Kaikki metsänomistajat tekevät päätöksiä tietoisina metsiensä erilaisista käyttömahdollisuuksista ja hoitotarpeista". Kansallisessa metsäohjelmassa on myös esitetty, että metsänhoito- ja perusparannustyötavoitteiden saavuttamista edistetään rahoitustuen, neuvonnan ja metsäsuunnittelun keinoin.

Sekä Kansallisessa metsäohjelmassa, metsäteollisuuden ja metsäsektorin toimintaedellytyksiä selvittäneen Esko Ahon työryhmän loppuraportissa että metsäkeskusten strategiassa yhdeksi neuvonnan keskeiseksi kohderyhmäksi on nimetty uudet metsänomistajat. Raportissa on todettu, että metsätaloudesta annettavaa informaatiota ja neuvontaa on kehitettävä ottaen huomioon sellaisten metsänomistajien tarpeet, joilla ei ole alan tuntemusta.

Metsäkeskukset ovat lähettäneet valtion tuella metsänomistajille tuoreeseen tai päivitettyyn metsävaratietoon perustuvia metsänhoito- ja hakkuutiedotteita. Tiedotteiden avulla metsänomistajia on informoitu mm. kiireellisistä metsänhoitokohteista sekä alueella metsäpalveluja tarjoavista tahoista. Palvelu on tärkeää etenkin uusille metsänomistajille, jotka eivät useinkaan ennestään tunne metsiänsä hakkuumahdollisuuksia, hoitotarpeita eikä palvelujen tarjoajia. Metsänhoito- ja hakkuutiedotteiden lisäksi metsäkeskusten tekemän henkilökohtaisen neuvonnan yhteydessä on annettu toimijoiden yhteystietoja metsänomistajille.

16.6.2009

Kehitettävänä olevat sähköiset asiointipalvelut on tarkoitettu kanavaksi, jota kautta metsänomistajat ja alueen metsänhoito- ym. palveluja tarjoavat toimijat kohtaavat toisensa. Sähköisten palvelujen kehittämistä on painotettu myös mm. edellä mainitussa Ahon työryhmän raportissa. Myös näissä valtion tuella kehitettävissä palveluissa metsänomistajien saatavilla on tarpeen olla metsäalan toimijoiden yhteystietoja.

Metsänhoito- ja perusparannustöiden tavoitteiden saavuttamiseksi on tärkeää, että metsäkeskukset voivat jatkossakin palvella metsänomistajia niin, että he saavat tietoa tärkeiden metsänhoito- ja hakkuukohteiden lisäksi myös alueella toimivista metsäpalvelujen tarjoajista. Tästä hyötyvät sekä metsänomistajat että palveluntarjoajat. Palvelujen tarjoajien määrä vaihtelee alueittain ja työläjeittäin. On alueita, joilla on vain harvoja palvelujen tuottajia vaikka tarvittavien metsänhoitotöiden määrä saat-
taa olla merkittävä.

Edellä mainituilla perusteilla en voi yhtyä muistion kohdassa 4.5 olevaan työryhmän esitykseen. Esitys on ristiriidassa metsäpolitiikassa yleisesti hyväksytyn metsien hoidon ja käytön aktivoimisen tavoitteen kanssa.

Työryhmän esitystä tulisi muuttaa siten, että metsäkeskusten tulisi tarvittaessa pysyä myös valtion tuella tehtävän tiedottamisen ja neuvonnan yhteydessä informoimaan metsänomistajia puolueettomasti kaikista alueellaan tiedossa olevista metsäpalvelujen tarjoajista.

Helsingissä 16.6.2009



Raito Paananen
Metsävaratietoasiantuntija
Metsätalouden kehittämiskeskus Tapio

0. Metsänomistajan lähtökohta

Metsänomistajien lähtökohta metsätaloutensa menetyksellisen harjoittamiseen on se, että hänellä on tavoitteidensa mukainen ja ajantasainen tieto omista metsistään.

Metsänomistaja päättää aina omien metsikkötietojensa käytöstä.

Valtion varoin yksityismetsistä kerätyn metsikkötiedon käyttö perustuu aina metsänomistajan antamaan suostumukseen.

Metsänomistaja tiedostaa, mitä metsikkötietojen luovuttaminen ulkopuolisille tahoille tarkoittaa.

1. Työryhmän enemmistön lähtökohdat

Työryhmän työn painopiste on ollut metsäkeskuksissa tapahtuvasta henkilötietojen käsittelyn periaatteissa. Siihen liittyen työryhmän tuli kiinnittää huomiota perusoikeuksiin, etenkin julkisuusperiaatteeseen ja yksityisyyden suojaan eli viime kädessä jo vuonna 1999 säädettyihin lakiin viranomaistoiminnan julkisuudesta (julkisuuslaki) ja henkilötietolakiin. Työryhmän enemmistö painotti työssään metsäkeskusten sisäistä toimintaa ja etenkin sitä, miten kilpailuneutraliteettiin liittyvät kysymykset tulisi hoitaa mahdollisimman hyvin muiden metsäalan toimijoiden kuin yksityisen metsänomistajan näkökohdista. Koska metsäkeskusten metsikkötietojen keruu koskee yksityisten metsänomistajien metsiin eli heidän omaisuuteensa liittyvää tietoa,

työryhmän olisi tullut ottaa esityksiä tehdessään huomioon perustuslain 10 §:ään sisältyvän yksityisyyden suojaan liittyvien näkökohtien lisäksi erityisen painokkaasti myös perustuslain 15 §:ssä säädettyyn omaisuuden suojaan liittyvät näkökohdat.

Kilpailuneutraliteettiin liittyvät kysymykset eivät edes kuuluneet työryhmän toimikseen.

Toinen lähtökohta työryhmän enemmistölle oli se, että metsäkeskukset ovat uudistamassa metsävaratiedon (= yksityismetsistä kerättävän metsikkötiedon) tietojärjestelmäänsä maa- ja metsätalousministeriön metsävaratiedon ja metsäsuunnittelustrategian 2008 - 2015 mukaisesti. Työryhmän enemmistön näkemyksen mukaan työryhmän selvityksen perusteella virkatyönä valmisteltava hallituksen esitys - kuten työryhmän toimeksiannossa sanotaan - tulisi lakina voimaan samanaikaisesti kuin metsäkeskusten uusi metsikkötietojärjestelmä otettaisiin käyttöön eli vuoden 2010 alussa.

Ottaen huomioon jo metsänomistajien oikeusturvaankin liittyvät näkökohdat pidän aivan välttämättömänä, että mikäli maa- ja metsätalousministeriön tavoitteena on laatia metsikkötietojen käsittelystä julkisuus- ja henkilötietolakia täydentävää lainsäädäntöä, sen tulee olla valmis ennen minkäänlaisen uuden metsikkötietojärjestelmän käyttöönottamista. Metsäkeskusten tulee viimeistään nyt, mutta olisi pitänyt jo vuodesta 1999 lähtien, huolehtia siitä, että niiden keräämä yksityismetsien metsikkötieto käsitellään henkilötietolaissa asetettavien vaatimusten mukaisesti.

2. Yksityismetsistä kerättyjen metsikkötietojen keruun tarkoitus

Metsikkötietojen keruun lähtökohtana on 1970 -luvulla toiminnan varsinaisesti käynnistyessä suunnitelmallisen metsätalouden harjoittamisen edistäminen yksityismetsissä. Yksityismetsätalouden

voimavarojen keskipitkän ja pitkän tähtäimen toiminnallista suunnittelua varten metsäkeskuksen tehtävänä on ollut laatia alueellisia metsäsuunnitelmia 1 000 ... 15 000 hehtaarin suuruisille alueille. Näitä suunnitelmia varten kerättyjen metsikkökohtaisten tietojen perusteella halukkaille metsänomistajille laadittiin heidän harjoittamansa metsätalouden edistämiseksi tilakohtaisia metsätaloussuunnitelmia.

Tuolloin vain yksityismetsiä koskeneen yksityismetsälain valvonta oli selkeästi eriytetty metsätalouden edistämistoiminnasta eikä edellä sanottua periaatetta ole 1990 -luvulla tehdyssä, käytännössä kaikkia metsätaloutta koskevia lakeja uudistettaessa ole lakisääteisesti muutettu. Niin alueelliset kuin niiden pohjalta laaditut tilakohtaiset metsäsuunnitelmat on aina tullut laatia metsätalouden edistämisen, ei metsälainsäädännön valvontaa varten. Mikäli metsäkeskukset ovat toisin menettelleet, siitä ei ole metsänomistajille kerrottu eikä se käy ilmi myöskään niistä asiakirjoista (mm. Metsäsuunnittelun kokonaisselvitys, Tapio 17.12.1997), joissa on vuosien varrella käsitelty yksityismetsien metsäsuunnittelua. Metsälainsäädännön valvonnassa tarvittavat asiakirjat metsänomistajat tai heidän edustajansa ovat toimittaneet metsäkeskuksille siten kuin ao. laissa metsänomistajia on tähän velvoitettu.

Myös muiden omistajaryhmien omiin metsiinsä laatimien metsikkötietoja sisältävien metsäsuunnitelmin lähtökohta on aina ollut metsätalouden edistäminen, ei milloinkaan metsälakien valvonta.

Työryhmän enemmistön mukaan yksityismetsien metsikkötiedon keruun pääperuste on metsälainsäädännön valvonta. Kuitenkin muiden kuin yksityisten metsänomistajien talousmetsiä on 40 % puuntuotannon piirissä olevasta metsätalousmaasta. Muiden kuin yksityisten metsänomistajien metsikkötiedot eivät sisälly nykyisin metsäkeskusten metsätietojärjestelmiin, eikä työryhmän enemmistö ole edes metsälain valvonnan nimissä esittänyt niihin sisällytettävään.

Mikäli yksityismetsien metsikkötiedon keruun lähtökohtana on metsälainsäädännön valvonta, tulee metsäkeskusten käytössä olla kaikkien metsänomistajaryhmien omiin metsiinsä teettämät metsäsuunnitelmat, jotta valvontatoimenpiteet kohdistuvat tasavertaisesti kaikkien metsänomistajien metsiin.

3. Tietojärjestelmien käyttötarkoitus

Työryhmän enemmistö perustelee viranomais- ja edistämistehtävien yhteistä tietojärjestelmää taloudellisella tarkoituksenmukaisuudella, kilpailuoikeudellisilla näkökohdilla ja sillä, että tiedot on kerätty ja on tarkoitus edelleen kerätä valtion varoin. Mikään edellä mainituista perusteista ei ole sellainen syy, joka ohittaa henkilötietolain tietosuojaa koskevat säännökset. Tällä hetkellä metsänomistajalla ei ole oikeutta vaikuttaa siihen, mitä tietoja hänen metsistään sisällytetään metsikkötiedoista muodostuvaan henkilörekisteriin eikä siihen, miten näitä tietoja käsitellään metsäkeskuksessa. Edellä sanotun perusteella katson, että

aina, kun metsikkötietoa kerätään tarkoituksena muodostaa tiedoista henkilörekisteri, henkilörekisterin laatijan (metsäkeskuksen) tulee saada metsänomistajalta suostumus siihen, että hänen metsästään kerätty tieto saadaan sisällyttää henkilörekisteriin, ja että metsänomistajalta tulee saada suostumus rekisterissä olevien henkilötietojensa käsittelyyn.

Ottaen huomioon metsäkeskuksen toiminnan kolmijakoisuuden - edistäminen, lain valvonta ja elinkeinotoiminta - metsäkeskuksiin tulee perustaa kolme erillistä metsikkötietoja sisältävää henkilörekisteriä, joihin sisältyviä tietoja voi yhdistää vain metsänomistajan antamalla suostumuksella.

4. Julkisuuslain soveltaminen

Työryhmän enemmistö katsoo, että metsäkeskuksen viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmien kytkösten vuoksi on selkeintä, että niihin sovelletaan julkisuuslakia kokonaisuudessaan. Tämä on vain yksi esimerkki siitä, että metsäkeskusten tietojärjestelmiä kehitettäessä painopiste on ollut atk-tekniikassa, ei julkisuus- ja henkilötietolain säännösten käytäntöön viemisessä. Edellä sanottua korostaa vielä työryhmän enemmistö näkemys siitä, että käytännön tasolla on vaikea erottaa sitä, mikä osuus tietojärjestelmästä ei kuulu julkisuuslain soveltamisalaan. Työryhmän enemmistö katsoo myös, että maa- ja metsätalousministeriön vuonna 2001 antamasta ohjeesta, joka on metsänomistajien kannalta erittäin selkeä heidän metsikkötietojensa käsittelyn osalta, puuttuu analysointi siitä, miksi joku tieto kuuluu julkisuuslain soveltamisalaan ja miksi joku tieto ei. Tämä tieto olisi ollut helposti saatavilla, koska toinen ohjeen allekirjoittajista on edelleen maa- ja metsätalousministeriön palveluksessa!

Edellä sanotun perusteella katson, että

metsäkeskuksen edistämistoiminnan eikä elinkeinotoiminnan tietojärjestelmiin, joihin sisällytettävään tietoon metsänomistaja on antanut suostumuksensa, ei sovelleta julkisuuslakia, vaan noudatetaan niitä linjauksia, jotka maa- ja metsätalousministeriö on vuonna 2001 pitänyt julkisuuslain mukaisina.

5. Rekisterin pitäjä

Työryhmän enemmistön näkemys siitä, että viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmien kytkösten vuoksi rekisterin pitäjän on viranomaistehtävien yksikkö. Enemmistön mukaan muunlaista menettelyä on vaikea perustella yrittämättä kuitenkaan perustella mitään muuta vaihtoehtoja. Erityisesti organisatorisesti perustelu on enemmistön mielestä vaikeata. Työryhmän esitysten vaikutusten arvioinnissa (luku 5) työryhmän enemmistö on esittänyt arvionaan, että sen ehdotukset vaikuttavat metsäkeskuksen sisäiseen työnjakoon ja *valtasuhteisiin*.

Työryhmän tehtäviin ei kuulunut metsäkeskusten työn organisointiin liittyvät tehtävät, mutta työryhmän enemmistön esitys johtaa siihen, että metsäkeskuksesta tulee maa- ja metsätalousministeriön alainen viranomaisyksikkö, mitä kehitystä en voi vuosikymmenten kokemuksella metsäkeskusten toiminnasta voi pitää yksityismetsätalouden kannalta oikeansuuntaisena menettelynä etenkin viime aikoina metsätalouden kehitystä leimanneiden ennusteiden valossa.

6. Asiakkaita ja kiinteistöjä koskevat tietojärjestelmät

Henkilötietolain mukaan henkilötietojen käsittelyn tulee olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Yhdistämällä viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmät etenkin viranomaistietoja koskevaan tietojärjestelmään sisältyy työryhmän enemmistön esitysten mukaan tietoja, joiden asiallinen perustelu on osin hyvinkin kyseenalaista. Osa tiedoista on sellaisia, jotka metsänomistajan tulee toimittaa joka tapauksessa metsäkeskuksen viranomaistoiminnolle jo tiedoille asetettavan ajantasaisuusvaatimuksen vuoksi. Asiakkuuteen liittyvät tiedot liittyvät puolestaan hyvin etäisesti yleensäkin nyt esillä oleviin tietojärjestelmiin.

Työryhmän enemmistö on moneen kertaan todeten pitänyt erittäin tärkeänä, että metsäkeskuksen elinkeinotoimintaa tulee kohdella metsikkötietojen käytön osalta samoin kuin kaikkia muita metsäkeskuksen ulkopuolisia metsäalan toimijoita. Työryhmän enemmistön ehdotus siitä, että metsäkeskuksen viranomaistehtävien yksiköllä tulee olla oikeus saada käyttöönsä elinkeinotoiminnan tietojärjestelmästä metsäsuunnitelmaa koskevat tiedot siltä osin kuin ne ovat tarpeen viranomaistehtävien hoitamisessa, on jyrkässä ristiriidassa sen metsäkeskusten elinkeinotoimintaa koskeviin muihin ehdotuksiin nähden. Näin ollen katson, että

metsäkeskuksen viranomais- ja edistämistoiminto eroavat tehtäviensä puolesta niin selkeästi toisistaan, että tietojärjestelmiin sisällytettävät tiedot tulee selkeästi erottaa toisistaan. Viranomaistoiminnon käyttäessä julkista valtaa tulee noudattaa julkisuuslakia. Silloin kun kyse on viranomaistoiminnon muusta kuin julkisen vallan käytöstä ja edistämistoiminnan metsänomistajan suostumuksella tapahtuvan tietojärjestelmän käytöstä, kyse henkilötietolain noudattamisesta.

Metsäkeskusten elinkeino- ja viranomaistoiminnan tietojärjestelmien tietojen siirrossa tulee menetellä samoin periaattein kuin viranomaistoiminnan ja muiden metsäalan toimijoiden välisessä tietojen siirrossa.

7. Viranomaistehtävien tietojärjestelmät

Kuten työryhmän enemmistö on todennut aivan oikein, henkilötietolain 8 §:n 1 momentin 4 kohdan mukaan henkilötietoja saa käsitellä, ”jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta”. Se, että metsäkeskukselle säädetyt viranomaistehtävät perustuvat lakiin ei kuitenkaan poista sitä vaatimusta, että tietojen käsittelyn tulee henkilötietolain 6 §:n mukaan olla asiallisesti perusteltua rekisterinpitäjän toiminnan kannalta. Nyt yksityismetsätalouden edistämistoimintaa varten kerätty ja edistämistoiminnan tietojärjestelmiin sisällytetyssä tiedossa on runsaasti tietoa, joka ei ole lainkaan tarpeen metsäkeskuksen viranomaistoiminnan kannalta, kuten työryhmän muistiossa olevasta taulukosta 1 käy ilmi. Näin ollen

metsäkeskuksen viranomaistehtävien hoitamista varten todella tarvittavat tiedot tulee sisällyttää omaan tietojärjestelmään, ja siihen tulee saada suostumus metsänomistajalta ennen metsikkötiedon keruuta. Kyseiseen tietojärjestelmään sisällytettävien tiedon käytön tulee olla tasavertaista kaikkien metsänomistajaryhmien metsissä. Vain näin voidaan varmistaa metsäkeskuksen viranomaistoiminnan luottamus metsälakien puolueettomaan valvontaan.

8. Metsävaratietojärjestelmä

Työryhmän muistion taulukossa 1 on kuvattu metsäkeskuksen käyttöön tulevan henkilötiedoksi luettavan metsävaratiedon eli yksityismetsien metsikkötiedon sisältö. Työryhmän enemmistö on todennut eri syistä johtuen, että tiedot eivät täytä henkilötietolain 9 §:n 2 momentissa edellytetyjä tietojen virheettömyys-, täydellisyys- eikä tiedon ajan tasalla olevia vaatimuksia. On selvää, että tiedot, jotka kerätään elävästä luonnosta vanhenevat jo luontaisestikin ilman tietojen keruuseen liittyviä virhemahdollisuuksia, joita työryhmän enemmistö on kuvannut.

Ottaen huomioon tietojen tarpeellisuuden edistämistoiminnassa nimenomaan metsänomistajan kannalta, jolle metsäkeskusten tulee edistämistoimintansa suunnata, taulukkoon 1 sisältyy runsaasti tietoja, joiden virheellisyysaste on niin suuri, että ne eivät missään muodoin täytä henkilötietolaissa asetettuja virheettömyysvaatimuksia. Tällaisia tekijöitä ovat muun muassa kuitu- ja tukkipuun tilavuus sekä energiapuun määrä. Lisäksi taulukkoon sisältyy tietoa, joiden sisältö on mitä suurimmassa määrin epäselvä. Esimerkkejä tällaisesta ovat muun muassa kuvion korjuukelpoisuus, toimenpiteen tila, hakkuutavan täsmennys ja luonnonhoitoyön lisämääre.

Tiedot, joita metsänomistaja oman metsätaloutensa harjoittamiseen tarvitsee, ovat metsiköittäiset perustiedot maaperästä, puuston määrästä, kehitysvaiheesta ja puulajeista, mahdollisesti tarvittavista metsänhoitotoista sekä hakkuumahdollisuuksista ja -tarpeista sekä tilalla mahdollisesti olevista eri lainsäädännön nojalla suojeltavista kohteista. Katson, että

vain edellä mainitsemani tiedot ovat riittävän täsmällisesti määritettävissä, jotta ne täyttävät henkilötietolaissa säädetyn tietojen virheettömyyden, täydellisyyden ja ajan tasaisuuden vaatimukset Etelä-Suomessa 10 ja Pohjois-Suomessa 20 vuoden ajan tietojen keruusta.

9. Tietojen yhdistäminen ja käyttö metsäkeskuksen viranomais- ja edistämistehtävissä

Olen jo edellä tuonut esille niitä näkökohtia, jotka liittyvät siihen, että metsäkeskuksen edistämis- ja viranomaistoiminnan tietojärjestelmät tulee eriyttää selkeästi toisistaan.

Eriyttämistä puoltavia näkökohtia sisältyy luvun 4.3 alalukuun ”*Tietojen käyttö ja yhdistäminen edistämistehtävien hoitamisessa*”. Lähtökohtana on metsäkeskusten valmisteilla oleva uusi metsäkeskusten metsätietojärjestelmä, jossa ei ole otettu huomioon metsänomistajan oikeutta saada tietää tietojensa käsittelystä. Metsänomistajille ollaan uuden metsätietojärjestelmän valmistuttua lähettämässä ilman, että he ovat asiasta tietoisia, erilaisia teemapoimintoja (metsänhoitotoimenpiteet, hakkuumahdollisuudet) heidän metsistään, tietoja alueella metsäpalveluja tarjoavista tahoista ja tilannetiedote (?). Lisäksi tarkoituksena on pitää ajan tasalla ilman metsänomistajalle annettavaa tietoa metsäkeskuksen viranomaistoiminnan käytettäväksi tulevaa metsikkötietoa.

Uuteen metsätietojärjestelmään kaavailtu metsänomistajien tietämyksen lisääminen omista metsistään on hyvä tavoite metsätaloudellisen aktiviteetin lisäämiseksi, mutta siinäkin tulee noudattaa hyvää hallinnon periaatetta, jolloin metsänomistaja jo tietojen keruuta aloittaessa saa tietoonsa keruutiedoista koostettuja tietoja omista metsistään.

Mikäli yksityismetsien metsikkötiedon keruun jälkeen on tarkoitus lähettää metsänomistajille erilaisia poimintoja tai tilannetiedotuksia heidän metsistään, tulee saattaa asia metsänomistajien tietoisuuteen ennen tietojen keruun aloittamista ja saada tietojen lähettämiseen metsänomistajan suostumus.

10. Yhteystietojen ja sijaintitietojen luovuttaminen suoramarkkinointia varten

Metsänomistajien tulee olla aina tietoinen siitä, mitä tietoja hänen metsistään on kerätty ja tallennettu metsäkeskuksen tietojärjestelmiin. Metsänomistajalla tulee olla myös aina suvereeni oikeus päättää itse nyt kaavailulla tavalla tapahtuvan metsikkötietojensa keruun tarkoituksesta ja käyttötavoista. Kielto-oikeuden perusteena työryhmän enemmistön esittämä syy – kielto-oikeuteen perustuva toimintamalli takaa erityisesti uusien toimijoiden nopean pääsyn markkinoille ja tasapuolisen aseman vanhojen toimijoiden kanssa – hakee vertaistaan nykymarkkinointiyhteiskunnassa. Näin ollen mielestäni

vain metsänomistajan yksilöimä suostumus voi olla minkään hänen metsäänsä koskevan, häneen yhdistettävän tiedon luovutusperuste etenkin suoramarkkinointiin, kuten julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa on säädetty. Edellä sanottu koskee myös muistion luvussa 4.5. käsiteltyä muuta tietojen käsittelyä suoramarkkinointia varten.

Henkilötietolain 19 §:n 1 momentin 2 kohdan mukaan suoramarkkinointiin voidaan käyttää - edellyttäen, että rekisteröity tietää tietojen suoramarkkinointiin luovuttamisesta - ”jos henkilörekisteri sisältää tiedot vain rekisteröidyn nimestä, arvosta tai ammatista, iästä, sukupuolesta ja äidinkielestä, **yhden** häneen liitetävän tunnistetiedon sekä yhteystiedot yhteydenottoa varten”. Työryhmän enemmistö on laajentanut henkilötietolain säännöstä metsän sijaintitiedolla perustellen sitä sillä, että se tukee kansallisessa metsäohjelmassa asetettuja tavoitteita kotimaisen puun käytön ja metsänhoito- ja perusparannustöiden lisäämiseksi sekä sillä, että metsäalan toimijat saavat mahdollisuuden kohdentaa tarkemmin markkinointikampanjansa. Lisäksi työryhmän enemmistö toteaa, että

menettelyllä tavoitetaan tehokkaasti passiiviset ja uudet metsänomistajat, joiden aktivoiminen on nähty tärkeäksi (?). Jo viimeksi mainittu peruste osoittaa, että työryhmän enemmistön mukaan, metsänomistajille ei tule ennen metsikkötiedon keruuta kertoa tietojen keruusta eikä tietojen käyttö-tarkoituksesta. Näin ollen katson, että

suoramarkkinointia varten metsäkeskus voi metsänomistajan luvalla luovuttaa vain asiakastiedot, mutta ei missään tapauksessa - ei etenkin työryhmän enemmistön esittämällä perusteilla - metsän sijaintitietoja.

Yhteystietojen suoramarkkinointiin liittyvät tiedot työryhmän enemmistö on rajoittanut kestävään metsätalouteen liittyvään suoramarkkinointiin. Kestävä metsätalous on käsitteenä hyvin monimuotoinen ja laaja kattaen nykyisin käytännössä kaiken metsissä tapahtuvan toiminnan. Ottaen huomioon yksityisen metsänomistajan mahdollisuuden vaikuttaa metsätalouden kestävyys ja jotta mahdolliset tulkintaristiriidat, onko suoramarkkinoinnin tavoitteena kestävä metsätalous vai pelkään metsänomistajan harjoittama metsätalous, tulee

suoramarkkinointi ulottaa koskemaan kaikkea metsätalouteen liittyvää toimintaa.

11. Tietojen luovuttaminen teknisen käyttöyhteyden avulla

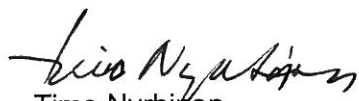
Metsäkeskuksen tietojärjestelmät ovat henkilötietorekistereitä, joten tietojen luovuttamisessa teknisen käyttöyhteyden avulla tulee noudattaa henkilötietolaissa tietojen luovutukselle säädettyjä periaatteita. Ottaen huomioon Metsätalouden kehittämiskeskus Tapion ja maa- ja metsätalousministeriön yleismetsätaloudelliset tehtävät on tarpeen yksilöidä tapaukset, jolloin Tapio tai ministeriö todella tarvitsevat tehtäviensä hoitamista varten metsäkeskusten tietojärjestelmissä olevaa yksityismetsien metsikkötietoa. Tapion tehtävien osalta on syytä myös todeta, että se harjoittaa liiketoimintaa, joka kohdistuu myös yksittäisiin metsänomistajiin, mutta että Tapiolla ei ole metsälainsäädännön valvontaan liittyviä tehtäviä.

Mikäli maa- ja metsätalousministeriölle ja Metsätalouden kehittämiskeskus Tapiolle annetaan tekninen käyttöyhteys metsäkeskuksen viranomais- ja edistämistehtävien tietojärjestelmiin, käyttöoikeus tulee rajata vain sellaisiin tietoihin, jotka ovat todella tarpeen niiden tehtävien hoitamisessa, ja joista ei ole selvitettävissä henkilötiedoksi luettava tieto.

12. Lopuksi

Työryhmän muistioon sisältyy edelleen eräitä teknisiä virheitä, joita olen tuonut esille työn kulussa. Lisäksi joitain työryhmän ehdotuksia on kirjattu itse muistioon eri tavoin kuin muistion tiivistelmään.

Pidän erityisen valitettavana ja työryhmätyön kirjoittamattomia periaatteita loukkaavana sitä, että työryhmän muistioon on työryhmän viimeisen kokouksen jälkeen tehty maa- ja metsätalousministeriössä lisäyksiä, joista työryhmä ei ollut yhteisesti sopinut.


Timo Nyrhinen

MMM:n vuonna 2009 julkaisemat työryhmämuistiot

ISSN: 0781-6723 (Painettu)
ISSN 1797-4011 (Verkkojulkaisu)

- 2009:1 Lannoitevalmistesektorin tulevaisuuskatsaus vuosille 2009 – 2013
ISBN 978-952-453-455-0 (Painettu)
ISBN 978-952-453-456-7 (Verkkojulkaisu)
- 2009:2 Korkeustieto-yhteistyöryhmän loppuraportti
ISBN 978-952-453-461-1 (Painettu)
ISBN 978-952-453-462-8 (Verkkojulkaisu)
- 2009:3 Pienten ja keskisuurten yritysten kokemia elintarvikelainsäädännön ja -
valvonnan ongelmia selvittävän hanketyöryhmän raportti
ISBN 978-952-453-465-9 (Painettu)
ISBN 978-952-453-466-6 (Verkkojulkaisu)
- 2009:4 Maa- ja porotalouden luopumistukijärjestelmän jatkamistyöryhmän
muistio
ISBN 978-952-453-471-0 (Painettu)
ISBN 978-952-453-472-7 (Verkkojulkaisu)
- 2009:5 Tulvariskityöryhmän raportti
ISBN 978-952-453-475-8 (Painettu)
ISBN 978-952-453-476-5 (Verkkojulkaisu)
- 2009:6 Maa- ja metsätalousministeriön geenitekniikkastrategia ja toimenpideoh-
jelma vuosille 2009-2013
ISBN 978-952-453-479-6 (Painettu)
ISBN 978-952-453-480-2 (Verkkojulkaisu)
- 2009:7 Metsäkeskusten metsätietotyöryhmä
ISBN 978-952-453-491-8 (Painettu)
ISBN 978-952-453-492-5 (Verkkojulkaisu)

