

RP 12/2012 rd

Regeringens proposition till Riksdagen med förslag till lag om ändring av lagen om Finlands skogscentrals system för skoglig information

PROPOSITIONENS HUVUDSAKLIGA INNEHÅLL

Det föreslås att det till lagen om Finlands skogscentrals system för skoglig information fogas en bestämmelse där det föreskrivs att offentliga uppgifter i detta informationssystem genom teknisk anslutning ska kunna lämnas ut för kommersiella ändamål eller andra godtagbara ändamål som anknyter till

skogsbruk, om markägaren har gett sitt samtycke till det. Det föreslås dessutom att det till lagen fogas en bestämmelse om förfarandet vid utlämnande av uppgifter genom teknisk anslutning.

Lagen avses träda i kraft hösten 2012.

MOTIVERING

1 Nuläge

1.1 Lagen om Finlands skogscentrals system för skoglig information

Lagen om Finlands skogscentrals system för skoglig information (419/2011, nedan lagen om skoglig information) trädde i kraft den 1 januari 2012. I lagen finns bestämmelser om den registerföring i anslutning till detta informationssystem som hör till de offentliga förvaltningsuppgifterna för Finlands skogscentral (nedan skogscentralen). Lagen gäller uttryckligen behandlingen av personuppgifter.

På behandlingen av personuppgifter ska utöver lagen om skoglig information parallellt tillämpas den föreslagna lagen, personuppgiftslagen (523/1999) och lagen om offentlighet i myndigheternas verksamhet (621/1999, nedan offentlighetslagen). Enligt lagen om skoglig information får även sådana uppgifter som inte är personuppgifter registreras i systemet för skoglig information. Även på dessa uppgifter tillämpas offentlighetslagen.

I lagen om skoglig information finns bestämmelser om systemet för skoglig information och dess användningsändamål. I lagen preciseras de offentliga förvaltningsuppgifter för vars skötsel skogscentralen får använda informationssystemet. I lagen anges uppgiftskategorierna i systemet för skoglig information. I informationssystemet registreras uppgifter som gäller skötseln av skogscentralens förvaltningsärenden. De andra uppgiftskategorierna i informationssystemet är sådan information om skogstillgångar som gäller fysiska personer, sådana uppgifter om ägande och besittning av fastigheter som gäller fysiska personer och sådana kunduppgifter som gäller fysiska personer.

I lagen om skoglig information finns bestämmelser om utlämnande av uppgifter till utomstående. Lagen innehåller bestämmelser om utlämnande av uppgifter för direktmarknadsföring och andra adresserade försändelser, för forskning och för tolkning av be-

ståndsdata vid fjärranalys. Lagen innehåller också en bestämmelse om utlämnande av uppgifter genom teknisk anslutning till myndigheter och andra organ som sköter myndighetsuppgifter för skötseln av en lagstadgad uppgift eller skyldighet. Eftersom bestämmelserna i personuppgiftslagen tillämpas på behandlingen av personuppgifterna i systemet för skoglig information kan uppgifter som ingår också lämnas ut om mottagaren, dvs. den som uppgifterna lämnas ut till, har en sådan grund för behandlingen av personuppgifterna som föreskrivs i personuppgiftslagen.

Lagen om skoglig information innehåller också bestämmelser om förfarandet vid utlämnande av uppgifter. En förutsättning för utlämnande av uppgifter är att de villkor för utlämnande av uppgifter som anges i offentlighetslagen uppfylls. I lagen ingår en uttrycklig bestämmelse enligt vilken mottagaren av uppgifter ska ha rätt att behandla de begärda uppgifterna med stöd av lagen om skoglig information, personuppgiftslagen eller någon annan lag. I lagen finns också i anslutning till den registrerades rättsskydd bestämmelser om de situationer där uppgifter lämnas ut för att användas under en längre tid. Då förutsätts det att mottagaren har gjort upp en registerbeskrivning enligt 10 § i personuppgiftslagen.

1.2 Tjänsten MinSkog.fi och behovet av att ändra lagen om skoglig information

Ett av syftena med att stifta lagen om skoglig information var att främja skogscentralens övergång till elektronisk kommunikation när det gäller tjänster till skogsägarna samt att främja produktionen av elektroniska tjänster i anslutning till informationen om skogstillgångarna för skogsägarna och deras befullmäktigade aktörer. Skogscentralen har för avsikt att under åren 2012–2014 i samband

med främjandet av elektronisk kommunikation stegvis ta i bruk en elektronisk tjänst, MinSkog.fi.

Det centrala i tjänsten MinSkog.fi är att markägaren själv på elektronisk väg kan granska uppgifterna om sina egna skogar. Avsikten med tjänsten är att underlätta markägarens elektroniska kommunikation med skogscentralen när det gäller myndighetsärenden. En annan central tanke med tjänsten MinSkog.fi är att underlätta markägarnas elektroniska kommunikation med företag som erbjuder skogstjänster. När det gäller tjänsten MinSkog.fi är avsikten att förverkliga den sistnämnda tanken hösten 2012. Då ska det tas i bruk en funktion som gör det möjligt för ett företag, som en markägare genom sitt samtycke har utsett, att få tillgång till uppgifter om de skogar som specificerats i samtycket. Samtyckena som gäller tjänsten MinSkog.fi ska vara fastighetsspecifika, dvs. markägaren ska ge sitt samtycke separat för varje fastighet eller del av fastighet.

I tjänsten MinSkog.fi ska både markägare och företag som erbjuder skogstjänster registrera sig som användare. Markägarna ska efter registreringen ha rätt att granska de uppgifter som finns i den elektroniska tjänsten om de egna skogsfastigheterna och att ge företag tillstånd att ta del av skogliga data om skogsfastigheterna. Ett företag som har registrerat sig som användare av tjänsten ska på motsvarande sätt ha rätt att med markägarens samtycke ta fram eller till sitt eget informationssystem överföra uppgifter om specificerade fastigheter. Avsikten är att beslutet om att lämna ut uppgifter i regel ska fattas endast när företaget registrerar sig som användare av tjänsten MinSkog.fi.

Enligt definitionerna i 3 § i personuppgiftslagen är markägaren den registrerade (den som en personuppgift gäller) och ett företag som registrerat sig som användare av skogscentralens elektroniska tjänst tredje man. Enligt bestämmelserna om skydd av personuppgifter är det när det gäller tjänsten MinSkog.fi fråga om att en teknisk anslutning öppnas för tredje man. Med markägarens samtycke ska det för vissa företag som tillhandahåller tjänster inom skogsbranschen öppnas en teknisk anslutning till de person-

uppgifter om markägaren som ingår i systemet för skoglig information.

Grundlagsutskottet har ansett att kravet på bestämmelser i lag omfattar möjligheten att lämna ut uppgifter genom teknisk anslutning (GrUU 12/2002 rd). Därför är det nödvändigt att genom lag föreskriva om utlämnande av personuppgifter ur systemet för skoglig information genom teknisk anslutning. Till den del det är fråga om andra uppgifter än personuppgifter är det inte nödvändigt att genom lag föreskriva om öppnandet av en teknisk anslutning. Till den del det är fråga om andra uppgifter än personuppgifter kan uppgifterna lämnas ut genom teknisk anslutning utan att uppgifternas användningsändamål klarläggs, om villkoren för utlämnande av uppgifter enligt offentlighetslagen uppfylls. Det behövs inte heller bestämmelser till den del den tekniska anslutningen öppnas för att markägaren ska kunna behandla personuppgifter som gäller honom eller henne själv.

Den tekniska anslutning som planeras för MinSkog.fi ska åtminstone i början öppnas för tredje man så att alla de företag som registrerat sig som användare av skogscentralens elektroniska tjänst förbinder sig att behandla den information som lämnas ut till dem på ett enhetligt sätt. Orsaken till detta är att ett informationssystem alltid blir allt mera kompletterat och dyrt att genomföra ju mera funktionella alternativ informationssystemet erbjuder. För markägare och företag som registrerat sig som användare av skogscentralens elektroniska tjänst innebär detta att samtycken och begäran om uppgifter i stor utsträckning ska var utformade enligt ett standardformat, vilket leder till att de uppgifter som lämnas ut och användningsändamålen för dem alltid är desamma.

Den planerade tekniska anslutningen till MinSkog.fi är inte avsedd endast för sådana situationer där markägaren redan har ett uppdrags- eller avtalsförhållande till en företagare som tillhandahåller skogstjänster. För MinSkog.fi har det också planerats en funktion med vars hjälp markägaren kan informera utvalda företag om sina arbetsprojekt för att få anbud av företagen. Markägarna kan om de så önskar ge uppgifterna om arbetsprojekten till alla företag som registrerat sig för tjänsten MinSkog.fi.

Enligt lagen om skoglig information ska det för varje utlämnande av uppgifter fattas ett förvaltningsbeslut. När förvaltningsbeslutet fattas ska den registeransvarige enligt 13 § 3 mom. i lagen om skoglig information bedöma om förutsättningarna för att lämna ut uppgifter enligt 16 § 3 mom. i offentlighetslagen uppfylls. Den registeransvarige ska bl.a. bedöma om ett företag som registrerat sig som användare av skogscentralens elektroniska tjänst har rätt att behandla de personuppgifter som begärts. I fråga om MinSkog.fi innebär detta att det i samband med beslutet om utlämnande av uppgifter för varje samtycke ska bedömas separat om samtycket är korrekt. Med tanke på tjänstens användbarhet och antalet besökare är det dock inte möjligt att för varje samtycke fatta ett förvaltningsbeslut. Därför ska det vara möjligt att öppna en teknisk anslutning på ett enklare sätt, dvs. med hjälp av automatisk databehandling utan den registeransvariges beslut eller andra åtgärder, om markägaren har samtyckt till detta på elektronisk väg. Det är nödvändigt att i lagen ta med sådana bestämmelser om förfarandet som gör det möjligt att genomföra den elektroniska tjänsten på det sätt som beskrivits ovan. Avsikten är att beslutet om att lämna ut uppgifter i regel ska fattas då det företag som erbjuder skogstjänster vill registrera sig som användare av tjänsten.

Tjänsten MinSkog.fi är en del av ett projekt för utveckling av de nuvarande skogscentralernas elektroniska kommunikation. Skogscentralerna har stegvis utvecklat den elektroniska kommunikationen i samband med myndighetsärenden. Det har t.ex. redan under några års tid varit möjligt att elektroniskt göra en anmälan om anläggande av plantbestånd och om användning av skog. Avsikten är också att stegvis övergå till elektronisk kommunikation när det gäller ansökningar om finansiering av skogsbruk. Tjänsten MinSkog.fi är alltså en del av detta utvecklingsprojekt, och avsikten är att tjänsten ska utvecklas till en helhet som mångsidigt betjänar skogsägarna och tjänsteleverantörerna inom skogsbranschen. Syftet med att utveckla den elektroniska kommunikationen och rådgivningen är att öka produktiviteten inom skogscentralsorganisationen.

2 Föreslagna ändringar

2.1 Samtycke som grund för öppnande av en teknisk anslutning

Enligt 8 § i lagen om skoglig information får offentliga uppgifter i informationssystemet lämnas ut genom teknisk anslutning till myndigheter och andra organ som sköter myndighetsuppgifter för skötseln av en lagstadgad uppgift eller skyldighet. I lagen om skoglig information har därmed utlämnande av uppgifter genom teknisk anslutning begränsats endast till de ovannämnda situationerna. Enligt propositionen ska användningen av en teknisk anslutning vara möjlig också i de fall då den berörda personen har gett sitt samtycke till att personuppgifterna behandlas. Det är nödvändigt att se över paragrafen, eftersom samtycket inte gäller det sätt på vilket uppgifterna lämnas ut, dvs. den tekniska anslutningen, utan rätten att ta emot uppgifter och behandla dem på ett visst sätt. Bland annat därför anses det i propositionen att enbart den registrerades samtycke inte räcker för att öppna en teknisk anslutning, utan det måste bestämmas om det genom lag. Därför föreslås det att till 8 § i lagen om skoglig information fogas ett nytt 2 mom., enligt vilket det ska vara möjligt att öppna en teknisk anslutning med markägarens samtycke för sådana kommersiella ändamål eller andra godtagbara ändamål som anknyter till skogsbruk. Samtycket ska uppfylla de krav som ställs i 3 § 7 punkten i personuppgiftslagen. Enligt den bestämmelsen avses med samtycke "varje slag av frivillig, specificerad och på information baserad viljeyttring genom vilken den registrerade godtar behandling av personuppgifter som gäller honom". I samtycket ska bl.a. de uppgifter som lämnas ut och användningsändamålen för dem specificeras.

Enligt det föreslagna 2 mom. i 8 § ska det med hjälp av den tekniska anslutningen vara möjligt att lämna ut uppgifter för kommersiella ändamål eller andra godtagbara ändamål som anknyter till skogsbruk. Aktuella användningsändamål när det gäller kommersiell verksamhet är främst direktmarknadsföring av skogstjänster samt rådgivning, skötsel av uppdrag och övrigt genomförande av avtal i samband med vård och användning av sko-

gar. Den föreslagna bestämmelsen gör det möjligt att med markägarens samtycke öppna en teknisk anslutning också för andra godtagbara ändamål som anknyter till skogsbruk än kommersiell verksamhet. Det kan vara fråga om sådan rådgivning i samband med vård och användning av skog som inte hänförs sig till kommersiell verksamhet. Markägaren ska kunna ge sitt samtycke till att t.ex. skogsexperter som hör till markägarens närmaste krets ska få ta fram information om markägarens skogstillgångar. Vid bedömningen av om det är fråga om ett sådant annat godtagbart ändamål som anknyter till skogsbruk ska uppmärksamhet fästas vid hur de godtagbara användningsändamålen för systemet för skoglig information har definierats i lagen om skoglig information och i förarbetena till lagen. Användningsändamålen för systemet för skoglig information har specificerats i 3 § 3 mom. och 4 § 2 mom. i lagen om skoglig information. Utöver rådgivning kan användningsändamålen således vara information och utbildning. Det kan också vara fråga om utlämnande av uppgifter för sådan forskning som avses i 11 § 2 mom. i lagen om skoglig information. Till godtagbara användningsändamål kan t.ex. dock inte räknas vilket som helst av de användningsändamål som nämns i personuppgiftslagen. Det ska inte vara möjligt att lämna ut uppgifter för t.ex. släktforskning, eftersom detta användningsändamål inte anknyter till skogsbruk och inte heller annars motsvarar de användningsändamål som systemet för skoglig information enligt lagen om skoglig information och förarbetena till lagen är avsett att användas för.

Enligt propositionen är det inte nödvändigt att i det nya 2 mom. i 8 § ta med en detaljerad förteckning över tillåtna användningsändamål för uppgifterna. Användningsändamålet ska dock i samtliga fall anknyta till skogsbruk. En närmare specificering av användningsändamålet ska framgå av samtycket. I samtycket ska bl.a. användningsändamålen för de uppgifter som lämnas ut specificeras. Även innehållet i de uppgifter som lämnas ut ska framgå av samtycket.

Bestämmelsen i 8 § 1 mom. i lagen om skoglig information berättigar till att öppna en teknisk anslutning till myndigheter och organ som sköter myndighetsuppgifter, men

förpliktar inte till det. Detsamma gäller även det föreslagna nya 2 mom. i 8 §.

2.2 Förfarandet vid utlämnande av uppgifter genom teknisk anslutning

I lagen om skoglig information finns inte särskilda bestämmelser om hur man ska gå till väga om en myndighet eller ett organ som sköter myndighetsuppgifter genom teknisk anslutning ber om uppgifter för skötseln av en lagstadgad uppgift. Med hänvisning till detta föreslås det att en ny 13 a § fogas till lagen om skoglig information. I 1 mom. i den nya 13 a § föreslås en bestämmelse om att samma förfarande som i andra ärenden som gäller utlämnande av uppgifter, dvs. bestämmelserna om förfarande enligt 13 § i lagen om skoglig information, ska iaktas vid öppnandet av en teknisk anslutning.

Bestämmelserna i 2–4 mom. i den nya 13 a § har samband med skogscentralens planerade elektroniska tjänst, dvs. Min-Skog.fi. Tjänsten tas stegvis i bruk vid skogscentralen under åren 2012–2014. Genom tjänsten kan markägarna på elektronisk väg behandla de uppgifter som gäller de egna skogstillgångarna och även i övrigt på elektronisk väg sköta ärenden hos skogscentralens enhet för offentliga tjänster. Behandlingen av uppgifter sker i systemet för skoglig information. Avsikten är att markägaren i den elektroniska tjänsten kan ge sitt samtycke till att informationen om skogstillgångarna behandlas av tredje man. Då kan enligt förslaget den aktör som markägaren valt (ett företag som erbjuder skogstjänster eller en person som sköter ärenden som gäller markägarens skogar) med stöd av samtycket behandla markägarens information om skogstillgångarna elektroniskt. Bestämmelsen i 16 § 3 mom. i offentlighetslagen gäller utlämnande av uppgifter ur en myndighets personregister. Ett företag som registrerat sig som användare av skogscentralens elektroniska tjänst är utifrån denna bestämmelse mottagare. Därför används samma term i 2–4 mom. i den nya 13 a §. I de föreslagna bestämmelserna har beaktats de situationer där markägaren inte själv sköter sina ärenden

med skogscentralen på elektronisk väg. Det ska också vara möjligt att ge sitt samtycke skriftligt.

I de fall då samtycke till behandling av personuppgifter ges elektroniskt tillämpas bestämmelserna i 2 mom. i den nya 13 a § på den elektroniska tjänst som skogscentralen planerar. Eftersom det är fråga om sådana elektroniska tjänster där mottagaren (i de flesta fall ett företag som erbjuder skogstjänster) på basis av elektroniska samtycken som ett flertal markägare gett har möjlighet att behandla uppgifter, är det ändamålsenligt att ordna tjänsten så att öppnandet av en teknisk anslutning inte för varje samtycke förutsätter ett separat beslut om utlämnande av uppgifter. För att skydda personuppgifterna ska det för skogscentralens elektroniska tjänst användas stark autentisering enligt bestämmelserna i lagen om stark autentisering och elektroniska signaturer (617/2009). Enligt definitionen i 2 § i den lagen avses med stark autentisering identifiering av en person och verifiering av identifikatorns autenticitet och riktighet genom tillämpning av en elektronisk metod.

Den tekniska anslutning som planerats för tjänsten MinSkog.fi ska åtminstone i början tas i bruk så att samtyckena i stor utsträckning är utformade enligt ett standardformat, vilket leder till att de uppgifter som lämnas ut och användningsändamålen för uppgifterna alltid är desamma. Enligt 9 § i personuppgiftslagen ska de personuppgifter som behandlas vara behövliga med hänsyn till det angivna ändamålet med behandlingen av personuppgifter. Enligt propositionen är inte standardformatet när det gäller de uppgifter som lämnas ut och användningsändamålet problematiskt med tanke på relevanskravet enligt personuppgiftslagen. En relevansbedömning måste göras i det skede då det bestäms vilka uppgifter i tjänsten MinSkog.fi som lämnas ut genom teknisk anslutning och till vilket ändamål uppgifterna lämnas ut. Det är möjligt att göra en relevansbedömning på basis av ett uttryckligt samtycke, eftersom de personuppgifter som ska behandlas och användningsändamålen för uppgifterna framgår av samtycket. Av samtycket enligt standardformuläret ska det framgå hur sådana företag eller andra aktörer som är mottagare får be-

handla personuppgifterna och vilka villkor som har ställts på behandlingen av uppgifterna. I samtycket ska dessutom finnas ett omnämnande av att samtycket när som helst kan återkallas. I tjänsten MinSkog.fi ska samtyckena åtminstone i början vara fastighets-specifika, dvs. markägaren (den registrerade) ska för varje fastighet eller del av fastighet ge ett separat samtycke.

Den registeransvarige är enligt 32 § i personuppgiftslagen skyldig att genomföra de tekniska och organisatoriska åtgärder som behövs för att skydda personuppgifterna mot obehörig åtkomst och mot annan olaglig behandling. Enligt det föreslagna 2 mom. i 13 § ska det vara möjligt att öppna en teknisk anslutning utan beslut om utlämnande av uppgifter per samtycke, om markägaren har gett sitt samtycke på elektronisk väg genom skogscentralens elektroniska tjänst. När samtycke ges elektroniskt ska den registeransvarige se till att det i logguppgifterna finns information om att markägaren elektroniskt har godkänt att uppgifterna lämnas ut så att de kan tas fram eller överföras till mottagarens informationssystem. Med hjälp av loggsystemet svarar den registeransvarige för lagligheten i fråga om behandlingen av personuppgifterna och därmed också i fråga om utlämnandet av uppgifterna genom teknisk anslutning. Avsikten med loggsystemet är också att skydda uppgifterna i systemet för skoglig information och därmed också markägarnas integritet.

Enligt det föreslagna 2 mom. i 13 a § ska förfarandet vid registrering av mottagaren vara detsamma som förfarandet för utlämnande av uppgifter enligt 13 §. Avsikten är alltså att mottagaren hos skogscentralen ska ansöka om registrering som användare av den elektroniska tjänsten. Beslut i ärenden som gäller registrering som användare av den elektroniska tjänsten ska fattas av den registeransvarige på föredragning av en anställd som sköter uppgifter i anslutning till registerföringen. En förutsättning för registreringen är att förutsättningarna för utlämnande av uppgifter enligt 16 § 3 mom. i offentlighetslagen uppfylls. Bestämmelsen i den nämnda lagen gäller utlämnande av uppgifter ur en myndighets personregister i form av en kopia eller en utskrift eller i elektronisk form. En-

ligt den nämnda bestämmelsen ska mottagaren ha rätt att registrera och använda de begärda personuppgifterna enligt bestämmelserna om skydd för personuppgifter. I fråga om registreringen som användare av MinSkog.fi innebär detta att grunden för behandlingen är markägarens samtycke. Samtycke är enligt 8 § 1 mom. i personuppgiftslagen en grund för behandling av personuppgifter.

Utlämnande av uppgifter ur systemet för skoglig information genom teknisk anslutning förutsätter att kraven i 32 § i personuppgiftslagen beaktas. Den registeransvarige ska alltid med tekniska medel se till att uppgifterna skyddas mot utomstående och obehöriga. I praktiken förutsätter utlämnandet av uppgifter genom teknisk anslutning ett effektivt och planmässigt uppföljnings- och övervakningssystem för de uppgifter som lämnas ut, t.ex. åtkomsten till uppgifterna (logg-system och ett uppföljnings- och övervakningssystem i samband med det). I lagförslaget ingår inte bestämmelser om detta, eftersom bestämmelserna redan ingår i personuppgiftslagen.

En tillämpning av bestämmelserna om förfarandet i 13 § i lagen om skoglig information på registreringen av mottagare innebär att den som anhåller om registrering ska lämna sådana upplysningar till skogscentralen som avses i 13 § 2 mom. i offentlighetslagen. I 13 § 2 mom. i offentlighetslagen föreskrivs att när begäran avser en uppgift ur ett personregister som förs av en myndighet ska, om inte något annat särskilt bestäms, den som begär uppgifter meddela för vilket ändamål uppgifterna ska användas, lämna upplysningar om övriga omständigheter som myndigheten behöver för att kunna utreda förutsättningarna för utlämnande av uppgifter samt vid behov meddela hur uppgifterna kommer att skyddas. Den registeransvarige ska t.ex. vid behov begära upplysningar av mottagaren om att denna bedriver näringsverksamhet eller rådgivning som anknyter till skogsbruk. "Vid behov" hänvisar till de situationer då det är fråga om en sådan verksamhetsutövare som inte är allmänt känd eller känd inom någon av skogscentralens regionenheter. Den som begär uppgifter för kommersiella ändamål ska ha ett företags- och organisationsnummer. I ansökan om registre-

ring ska det också ingå en beskrivning av näringsverksamheten för att göra det möjligt att bedöma om det är nödvändigt att i verksamheten behandla information om skogstillgångar. I regel ska alltså de mottagare som registreras vara näringsidkare. Det finns inget hinder för att också andra än näringsidkare ska kunna registrera sig som användare av den elektroniska tjänsten. I sådana fall ska den berörda personen eller någon annan aktör lämna en utredning om vilken den godtagbara grunden för behandlingen av skogliga data (= personuppgifter) är. Den godtagbara grunden kan vara t.ex. rådgivning som riktar sig till markägare eller skötsel av ärenden som gäller markägarnas skog. Registreringarna av mottagare kan därmed delas upp i två grupper, dvs. i registreringar där användningsändamålet är kommersiell verksamhet och registreringar där användningsändamålet är skötsel av ärenden som gäller markägarnas skogar. Till följd av olikheterna i användningsändamålen skiljer sig också de utredningar som krävs om användningen av uppgifterna från varandra.

En tillämpning av bestämmelserna om förfarandet i 13 § i lagen om skoglig information på registreringen av mottagare innebär också att om det är fråga om att uppgifterna i systemet för skoglig information ska registreras i mottagarens personregister för användning under en längre tid, ska en förutsättning för mottagarens registrering för användning av den elektroniska tjänsten vara att mottagaren har en registerbeskrivning enligt 10 § i personuppgiftslagen. Det är fråga om en förfarandebestämmelse. Om uppgifter registreras i mottagarens personregister för användning under en längre tid är det motiverat att den registeransvarige före utlämnandet av uppgifterna försäkrar sig om att mottagaren i egenskap av registeransvarig agerar i enlighet med skyldigheterna i personuppgiftslagen. Till den registeransvariges skyldigheter hör att utarbeta en registerbeskrivning och att hålla den allmänt tillgänglig. I fråga om tjänsten MinSkog.fi är det möjligt att en del av mottagarna inte för över uppgifterna till sina egna informationssystem. Då kan det inte krävas en registerbeskrivning av dessa mottagare.

En tillämpning av bestämmelserna om förfarandet i 13 § i lagen om skoglig information på registreringen av mottagare innebär dessutom att det till det beslut som gäller registreringen av mottagaren ska fogas sådana villkor och begränsningar för användningen av uppgifterna som behövs för att skydda uppgifterna. Bestämmelsen har samband med 32 § i personuppgiftslagen, enligt vilken den registeransvarige är skyldig att genomföra de åtgärder som behövs för att skydda personuppgifterna mot olaglig behandling. Öppnandet av den planerade tekniska anslutningen till tjänsten MinSkog.fi ska åtminstone i inledningsskedet genomföras så att begäran om uppgifter i hög grad ska vara utformade enligt ett standardformat, vilket leder till att de uppgifter som lämnas ut och deras användningsändamål alltid är desamma. Avsikten är också att det för MinSkog.fi ska användas ett standardformulär för förbindelsen om skydd av uppgifter. Av förbindelsen ska det framgå att uppgifterna endast används för sådana ändamål som specificerats i förbindelsen och att uppgifterna inte får lämnas ut till tredje man. I förbindelsen ska också ingå ett villkor som gäller uppgifternas förvaringstid. I detta villkor ska det beaktas att det inte är möjligt att förutsätta att mottagaren omedelbart efter att markägaren har återkallat samtycket ska avföra uppgifterna ur sitt personregister. Det är nödvändigt att reservera tillräckligt med tid för att avföra uppgifterna. Ett företag som erbjuder tjänster inom skogsbranschen kan också efter en återkallelse av ett samtycke ha en sådan grund för behandling av uppgifterna som anges i personuppgiftslagen (t.ex. fullgörande av avtal).

I 2 mom. i den nya 13 a § föreslås dessutom att det i regel ska läggas till ett villkor till det beslut som gäller registreringen av mottagare som användare av skogscentralens elektroniska tjänst. Enligt villkoret är mottagaren skyldig att meddela om den näringsverksamhet som mottagaren idkar upphör samt andra omständigheter som har betydelse vid en bedömning av mottagarens rätt att behandla personuppgifter. I 5 mom. i den nya 13 a § föreslås bestämmelser om återkallelse av en registrering av mottagare. Även detta ska nämnas i registreringsbeslutet.

Bestämmelserna i 3 mom. i den nya 13 a § gäller sådana situationer där markägaren inte sköter ärenden med skogscentralen på elektronisk väg. I sådana fall förutsätter öppnandet av en teknisk anslutning två beslut. Den registeransvarige ska för det första fatta beslut om registrering av mottagaren. För det andra ska den registeransvarige på basis av ett skriftligt samtycke från markägaren fatta beslut om utlämnande av uppgifter. Den registeransvarige ska då bland annat se till att det skriftliga samtycke som öppnandet av en teknisk anslutning grundar sig på uppfyller kraven enligt personuppgiftslagen. När det gäller kommersiell verksamhet ska de två ovan nämnda förvaltningsbesluten alltid fattas. Det finns emellertid inget hinder för att beslut om registrering av mottagaren och utlämnande av uppgifter fattas genom ett och samma förvaltningsbeslut. Detta blir vanligen förvaltningsbeslut. Detta blir vanligen aktuellt endast då mottagaren är en privatperson som sköter ärenden som gäller markägarens skogar och då det är fråga om ett eller två samtycken som ligger som grund för öppnandet av en teknisk anslutning. Enligt 3 mom. i den nya 13 a § ska samtycket vara undertecknat. Enligt propositionen är kravet på underskrift nödvändigt eftersom samtycket till sin karaktär är en persons medvetna viljeyttring (på engelska informed consent). Markägaren ska personligen ge sitt samtycke. Samtycket kan med andra ord inte ges genom ombud. När man beaktar de skyldigheter som i 32 § i personuppgiftslagen åläggs den registeransvarige i samband med skyddet av uppgifter, är det motiverat att skogscentralen begär en komplettering av sådana skriftliga samtycken som saknar underskrift. Det är därmed fråga om en särskild bestämmelse i förhållande till 22 § 2 mom. i förvaltningslagen (434/2003). Underskriften är motiverad, eftersom det enligt förslaget ska användas stark autentisering vid elektroniska samtycken. Avsikten är att genom ett elektroniskt förfarande identifiera den person som avger viljeyttringen. Det är motiverat att kräva en underskrift, eftersom det är vanligt inom skogsbranschen att en markägare bemyndigar en person eller organisation att sköta sina skogsärenden. Det finns naturligtvis inget som hindrar att samtyckeshandlingen görs upp av någon annan person än mark-

ägaren i fråga. På grund av samtyckets karaktär (personlig viljeyttring) är det ändå nödvändigt att med hjälp av underskrifter säkerställa att markägaren i fråga själv har under-tecknat och därmed godkänt samtyckeshandlingen.

Bestämmelserna i 4 mom. i den nya 13 a § hänför sig till den registeransvariges informationsskyldighet innan markägaren har gett sitt samtycke. Detta moment hänför sig till god förvaltning och markägarens rättsskydd. Eftersom samtycket är markägarens personliga viljeyttring är avsikten med informationsskyldigheten att säkerställa att markägaren har tillräckliga uppgifter om vad samtycket har för följder för hans eller hennes rättigheter. För tillämpningen av det föreslagna momentet har det inte någon betydelse om samtycket ges elektroniskt eller skriftligt. Markägaren ska innan samtycket ges ha kännedom om de villkor och begränsningar som ställs för användningen av uppgifterna när det gäller mottagaren, det sätt på vilket ett samtycke kan återkallas och annan nödvändig information som behövs för att utöva markägarens rättigheter. Ett exempel på nödvändig information som behövs för att markägaren ska kunna utöva sina rättigheter är information om att den registeransvarige inte svarar för att mottagaren behandlar uppgifterna på det sätt som förutsätts i beslutet om registreringen. Därför ska den registeransvarige vara skyldig att se till att markägaren före sitt samtycke får information om att den registeransvarige inte är ansvarig, om mottagaren behandlar uppgifterna i strid med de villkor och begränsningar som den registeransvarige har ställt.

I 5 mom. i den nya 13 a § föreslås en bestämmelse om återkallelse av en registrering som gäller användningen av den elektroniska tjänsten. Den registeransvarige ska enligt förslaget vara skyldig att återkalla registreringen, om mottagaren inte följer de villkor och begränsningar som fogats till registreringsbeslutet. I lagen om skoglig information finns inte bestämmelser om den registeransvariges rätt till information och insyn i förhållande till dem som använder sig av skogscentralens elektroniska tjänst, dvs. mottagarna. Enligt 38 § i personuppgiftslagen hör det till dataombudsmannens uppgifter att övervaka be-

handlingen av personuppgifter så att målen för den lagen nås. I 39 § i personuppgiftslagen finns bestämmelser om datasekretessmyndigheternas rätt att få information och utöva tillsyn. I 40 § i personuppgiftslagen finns bestämmelser om dataombudsmannens åtgärder. Enligt denna paragraf ska dataombudsmannen genom anvisningar och råd sträva efter att ett lagstridigt förfarande inte fortgår eller upprepas. Ett återkallande av mottagarens registrering som användare av skogscentralens elektroniska tjänst kan komma i fråga t.ex. i de fall då den registeransvarige av dataombudsmannen har fått kännedom om att mottagaren, trots anvisningar och råd från dataombudsmannen, har behandlat uppgifter lagstridigt.

I propositionen har det inte tagits med bestämmelser om översändande av personuppgifter till stater utanför Europeiska unionen. Personuppgifter får översändas till stater utanför Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet endast om staten i fråga tryggar en tillräcklig dataskyddsnivå. Dataskyddsnivån bedöms av dataombudsmannen, som den registeransvarige enligt 36 § i personuppgiftslagen ska underätta om översändandet av uppgifter. I 5 kap. i personuppgiftslagen finns bestämmelser om översändande av uppgifter till stater utanför Europeiska unionen. I 8 kap. i personuppgiftslagen finns bestämmelser om anmälan till dataombudsmannen.

Utlämnande av uppgifter till stater utanför Europeiska unionen eller Europeiska ekonomiska samarbetsområdet förutsätter ett tillräckligt säkert dataskydd. Enligt propositionen kan utlämnande av uppgifter ur systemet för skoglig information till stater utanför Europeiska unionen uttryckligen genom teknisk anslutning inte i allmänhet komma i fråga ens i sådana fall då markägaren har gett sitt samtycke till utlämnandet av uppgifterna. Med markägarens entydiga samtycke ska uppgifterna dock kunna lämnas ut till stater utanför Europeiska unionen t.ex. i pappersform, om alla villkor för utlämnande av personuppgifterna uppfylls. Det är dock också i det sistnämnda fallet dataombudsmannen som efter att ha fått den anmälan som avses i 36 § i personuppgiftslagen bedömer om dataskyddet är tillräckligt säkert.

3 Propositionens konsekvenser

Finlands skogscentral inledde sin verksamhet den 1 januari 2012. Registerföringen i anslutning till systemet för skoglig information är en av de offentliga förvaltningsuppgifter som föreskrivits skogscentralen. I statsbudgeten för 2012 har det anvisats ett anslag på 47 666 000 euro för skötseln av skogscentralens offentliga förvaltningsuppgifter (moment 30.60.42).

Avsikten är att samla in och analysera ny information om skogstillgångarna på ett område om 1,0–1,5 miljoner hektar per år. Årligen används ca 17 miljoner euro statlig finansiering för insamling och underhåll av information, förvaltning av utlämnandet av uppgifter samt för utvecklande och underhåll av system i samband med dessa. Arbetsinsatsen för dessa uppgifter är ungefär 250 årsverken per år.

Jord- och skogsbruksministeriet har utfärdat en förordning om avgiftsbelagda prestationer vid Finlands skogscentralens enhet för offentliga tjänster (1417/2011). Förordningen trädde i kraft den 1 januari 2012. I förordningen finns bestämmelser om avgifterna för utlämnande av uppgifter enligt lagen om skoglig information. De årliga bruksavgifterna för den elektroniska tjänsten MinSkog.fi fastställs genom att de senare tas in i förordningen.

Tjänsten MinSkog.fi ska enligt planerna finansieras med avgifter som tas ut av användarna. Användargrupper för MinSkog.fi tjänsten kommer att vara markägarna, företag som erbjuder skogstjänster samt personer som sköter ärenden som gäller markägarens skogar. Enligt nuvarande uppskattningar antas årsavgiften för de skogsägare som använder tjänsten vara 60 euro när tjänsten startar. Bruksavgifterna för aktörer i skogsbranschen, dvs. avgifterna för dem som använder skogscentralens elektroniska tjänst, ska enligt planerna graderas enligt den geografiska omfattningen av det verksamhetsområde som ingår i tjänsten (dvs. antalet kommuner som den aktör som registrerar sig för tjänsten vill vara verksam inom). Avsikten är att den elektroniska tjänsten ska öppnas stegvis för användarna, så att testanvändare har tillgång till tjänsten våren 2012, skogsägarna hösten

2012 och aktörerna 2013. Avsikten är att bruksavgifterna ska börja tas ut 2013. Det är inte möjligt att genom förordning utfärda bestämmelser om avgifterna för tjänsten MinSkog.fi innan bestämmelserna om denna elektroniska tjänst ingår i lagen om skoglig information.

Övergången till elektronisk kommunikation bedöms kunna förbättra kundservicens kvalitet och effektivisera behandlingen av ansökningar och beslutsfattandet, vilket leder till att hanteringskostnaderna är lägre än vid hantering av handlingar i pappersform. Med tiden kommer elektronisk kommunikation sannolikt att vara det dominerande förfarandet vid skötseln av förvaltningsärenden. Tjänsten MinSkog.fi lättar för sin del administrativt arbete i skogscentralen genom att minska antalet beslut om utlämnande av uppgifter. I tjänsten MinSkog.fi skulle förvaltningsbeslut fattas huvudsakligen endast gällande registrering av mottagarna. Enligt propositionen skulle det däremot inte vara nödvändigt att särskilt bedöma vederbörligheten av markägarens tillstånd som getts elektroniskt genom ett separat beslut om utlämnande av uppgifter.

Datasystem i skogscentralen har utvecklats med hänsyn till teknisk beredskap för söktjänsten i 8 § i lagen om en infrastruktur för geografisk information (421/2009). Därutöver har datasystem i skogscentralen utvecklats med hänsyn till kraven i lag om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen (634/2011). Syftet med denna lag är att effektivisera verksamheten inom den offentliga förvaltningen samt att förbättra offentliga tjänster och deras tillgänglighet genom att föreskriva om styrning av informationsförvaltningen inom den offentliga förvaltningen och om främjande och säkerställande av informationssystemens interoperabilitet. Information om skogstillgångar som kan delas ut elektroniskt ger möjligheter att utnyttja samma information i den offentliga sektorn (t.ex. brand- och räddningsväsendet, avrinningsområdesvis planering och vård av vattendrag, naturskydd).

Uppgifterna i systemet för skoglig information och användningen av dem har en betydligt större betydelse för en aktiv skötsel och användning av de enskilda skogarna än de di-

rekta ekonomiska konsekvenser som anges ovan. Uppdaterad information om skogstillgångar ger skogsägare och aktörer som skogsägarna har befullmäktigat en bra utgångspunkt för att planera och genomföra vårdåtgärder och avverkningar på ett effektivare sätt och vid rätt tidpunkt. Ur skogsägarnas synvinkel medför en effektivare användning av informationen om skogstillgångar i marknadsföringen av tjänster inom skogsvård att tjänsterna kan konkurrensutsättas på ett effektivare sätt än tidigare och att kvaliteten på tjänsterna sannolikt förbättras på lång sikt. Dessutom är det sannolikt att nivån på skogsvården och skogarnas tillstånd blir bättre i hela landet. Det leder till att skogsägaren får större avkastning på det kapital som investerats i skogen och även statens skatteinkomster ökar när virkeshandeln blir livligare. Förutsättningarna för företagsverksamhet med koppling till skogsbruk kommer också att förbättras.

4 Beredningen av propositionen

Innan lagstiftningsprojektet satte i gång ordnade jord- och skogsbruksministeriet ett möte med justitieministeriet och dataombudsmannen om behovet av en lagändring. Mot bakgrund av grundlagsutskottets praxis ansåg justitieministeriet och dataombudsmannen det nödvändigt att i lagen föreskriva om utlämnande av uppgifter genom teknisk anslutning. I den planerade tjänsten Min-Skog.fi öppnas ett gränssnitt där markägaren kan hantera uppgifter om sin skog och där han eller hon kan ge sitt samtycke till att mottagaren får rätt att behandla dessa uppgifter. Samtycket gäller dock inte öppnandet av en teknisk anslutning, utan rätten att ta emot

information och att behandla den på något annat sätt. Bl.a. av denna orsak räcker det inte bara med den registrerades samtycke för att öppna den tekniska anslutningen, utan det ska föreskrivas genom lag.

Propositionen har beretts som tjänsteuppdrag. Utlåtande om utkastet till regeringens proposition begärdes av justitieministeriet, arbets- och näringsministeriet, finansministeriet, miljöministeriet, dataombudsmannen, lantmäteriverket, Forststyrelsen, Skogsforskningsinstitutet, Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio, skogscentralerna, skogscentralernas myndighetschefer, Koneyrittäjien liitto ry, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, METO – Skogsbranschens Experter rf, Forstmästareförbundet rf, Skogsindustrin rf, Suomen Sahat ry och Svenska lantbruksproducenternas centralförbund SLC rf. Utlåtanden gavs av justitieministeriet, finansministeriet, dataombudsmannen, Skogsforskningsinstitutet, lantmäteriverket, Skogsbrukets utvecklingscentral Tapio, Maa- ja metsätaloustuottajain Keskusliitto MTK ry, Skogsindustrin rf och Suomen Sahat ry. I utlåtandena föreslogs inte några ändringar till lagförslaget. Efter remissbehandlingen har det gjorts vissa kompletteringar i motiveringen till propositionen. En sammanfattning av utlåtandena finns i statsrådets projektregister (MMM052:00/2011, på finska).

5 Ikraftträdande

Lagen föreslås träda i kraft den 1 september 2012.

Med stöd av vad som anförts ovan förelägs Riksdagen följande lagförslag:

Lag

om ändring av lagen om Finlands skogscentralers system för skoglig information

I enlighet med riksdagens beslut
fogas till 8 § i lagen om Finlands skogscentralers system för skoglig information (419/2011)
ett nytt 2 mom. och till lagen en ny 13 a § som följer:

8 §

Utlämnande av offentliga uppgifter genom teknisk anslutning

Offentliga uppgifter i informationssystemet får lämnas ut genom teknisk anslutning för kommersiella ändamål eller andra godtagbara ändamål som anknyter till skogsbruk, om markägaren har gett sitt samtycke till det.

13 a §

Förfarandet för öppnande av teknisk anslutning

På öppnande av en teknisk anslutning tillämpas det förfarande som föreskrivs i 13 §.

En teknisk anslutning kan öppnas utan att ett beslut om utlämnande av uppgifter enligt 13 § fattas, om markägaren har gett sitt sam-

tycke i den elektroniska tjänst som skogscentralen tillhandahåller. En förutsättning är desutom att den registeransvarige genom beslut har registrerat mottagaren som användare av skogscentralens elektroniska tjänst. På förfarandet för registrering av mottagare tillämpas bestämmelserna i 13 § om förfarandet för utlämnande av uppgifter. Till beslutet om registrering ska fogas ett villkor om att mottagaren är skyldig att meddela skogscentralen om den näringsverksamhet som mottagaren idkar upphör samt andra omständigheter som har betydelse vid bedömningen av mottagarens rätt att behandla personuppgifter.

Utöver vad som föreskrivs i 2 mom. kan en teknisk anslutning öppnas om den registeransvarige har fattat ett beslut om utlämnande av uppgifter enligt 13 § på basis av ett skriftligt samtycke som markägaren undertecknat och ett beslut enligt 2 mom. om registrering av mottagaren som användare av skogscentralens elektroniska tjänst.

Den registeransvarige ska se till att markägaren före sitt samtycke får information om

de villkor och begränsningar som ska ställas för mottagaren i fråga om användningen av uppgifterna samt om det sätt på vilket ett samtycke kan återkallas och annan nödvändig information som behövs för att utöva markägarens rättigheter.

Registreringen ska återkallas, om mottagaren inte följer de villkor och begränsningar som fogats till registreringsbeslutet.

Denna lag träder i kraft den 20 .

Helsingfors den 8 mars 2012

Statsminister

JYRKI KATAINEN

Jord- och skogsbruksminister *Jari Koskinen*