MAA- JA METSÄTALOUSMINISTERIÖ MUISTIO **HE 170/2017 vp**
Luonnonvaraosasto 29.11.2017
Lainsäädäntöneuvos Kirsi Taipale

Viite: Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunta 30.11.2017

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta (HE 170/2017 vp)

Eduskunnan maa- ja metsätalousvaliokunnalle

Eduskunnassa on käsiteltävänä hallituksen esitys laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta (HE 170/2017 vp). Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt maa- ja metsätalousministeriön lausuntoa asiantuntijalausunnoista, jotka on esitetty kyseisen valiokunnan asiantuntijakuulemisissa. Lisäksi tässä lausunnossa tarkastellaan lyhyesti suoramarkkinointiasiaa, joka tuli esille maa- ja metsätalousministeriön ollessa 14.11.2017 kuultavana maa- ja metsätalousvaliokunnassa.

Hallituksen esitystä kannatettiin. Oikeusministeriön lausunnossa on todettu, ettei esityksessä ole perustuslaillisia ongelmia. Oikeusministeriöllä ei ollut muultakaan osin huomautettavaa hallituksen esitykseen sisältyvistä muutosehdotuksista. Parissa lausunnossa esitettiin pieniä muutoksia lakiehdotukseen. Ainoastaan tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntija piti esitystä puutteellisesti valmisteltuna.

Edellä selostetun osalta maa- ja metsätalousministeriö toteaa seuraavaa.

Suoramarkkinointi ja palveluntarjoajan y-tunnus

Maa- ja metsätalousvaliokunnan kuulemisessa 14.11.2017 keskusteltiin maanomistajaan suunnattavasta suoramarkkinoinnista ja siitä, pitäisikö Suomen metsäkeskuksen luovuttaa yhteystietoja suoramarkkinointia varten vain niille toimijoille, joilla on yritys- ja yhteisötunnus (y-tunnus). Tältä osin maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että y-tunnuksen tai mahdollisen arvonlisäverovelvolliseksi rekisteröitymisen tarkistaminen ei ole

metsäkeskuksen tehtävä. Metsäkeskus ei ole maanomistajan ja palveluntarjoajan välisessä suhteessa osapuolena. Pääministeri Sipilän hallitusohjelmassa yhtenä tavoitteena on byrokratian purkaminen. Senkään takia ei ole perusteita antaa metsäkeskukselle uutta lisätehtävää. Lisäksi voidaan todeta, että lainsäädännöstä löytyy muitakin esimerkkejä luonnollisten henkilöiden yhteystietojen luovuttamisesta suoramarkkinointia varten. Niissä ei aseteta luovutuksen edellytykseksi sitä, että asianomaisella palveluntarjoajalla on y-tunnus.

Metsäkeskuksen lausunto

Metsäkeskuksen lausunnossa kiinnitettiin huomiota Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain (419/2011; jäljempänä *metsätietolaki*) 6 §:ään, jossa säädetään rekisterinpitäjästä, rekisterinpitoon liittyvistä vastuista ja tietojen käsittelyyn oikeutetuista. Metsäkeskus on oikeassa siinä, että pykälä on jäänyt pääosin siihen muotoon, jossa se oli, kun metsäkeskuksella oli toimiva liiketoimintayksikkö ja tietojärjestelmiä ei ollut täysin eriytetty. Metsäkeskuksen lausunnossaan mainitsema asia liittyy myös metsätietolain 7 §:n 3 momenttiin. Asian tarkastelun kannalta relevantit säännökset ovat siis metsätietolain 6 §:n 1 ja 2 momentti sekä 7 §:n 3 momentti, joissa säädetään seuraavasti:

> 6 §:n 1 ja 2 mom.:
>
> Rekisterinpitäjänä toimii metsäkeskus. Rekisterinpitoon liittyviä tehtäviä hoitavat metsäkeskuksessa ne toimihenkilöt, jotka voivat käyttää Suomen metsäkeskuksesta annetun lain 14 §:n nojalla julkista valtaa tehtäviensä hoitamisessa. Mainitut toimihenkilöt vastaavat kukin tietojen virheettömyydestä siltä osin kuin he ovat niitä käsitelleet. He eivät kuitenkaan vastaa viranomaisilta saatujen tietojen virheettömyydestä. Niiden virheettömyydestä vastaa asianomainen viranomainen.
>
> Rekisterinpitäjä ratkaisee tietojärjestelmän käyttöoikeuksia koskevat asiat. Käyttöoikeus voidaan myöntää 4 §:n 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettujen tietojen käsittelyyn sellaiselle metsäkeskuksen toimihenkilölle, jolla ei ole oikeutta käyttää julkista valtaa tehtäviensä hoitamisessa. Käyttöoikeus voidaan tällöin myöntää myös 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen tietojen käsittelyyn siltä osin kuin tietojen käsittely on tarpeen metsävaratietojen päivittämisessä.
>
> 7 §:n 3 mom.:
>
> Metsävaratietoja päivitetään metsäkeskuksen hallintoasioiden hoitamisen yhteydessä saatujen hakemusten ja ilmoitusten sekä maanomistajan tai hänen valtuuttamansa metsäkeskukselle toimittamien tietojen perusteella. Siitä poiketen, mitä 6 §:ssä säädetään rekisterinpitoon liittyvistä vastuista, rekisterinpitäjä ei vastaa näiden tietojen virheettömyydestä. Jos

> rekisterinpitoon liittyviä tehtäviä hoitava metsäkeskuksen toimihenkilö on tarkastanut näiden tietojen oikeellisuuden maastossa, sovelletaan kuitenkin, mitä 1 ja 2 momentissa säädetään.

Metsätietolain 6 ja 7 §:ssä säädetään rekisterinpitoon liittyvistä vastuista. Säännökset koskevat metsäkeskuksen toimihenkilön vastuuta. Sääntelyn taustalla on aikaisempi metsäkeskuksen organisaatiorakenne, jossa julkisten hallintotehtävien ja liiketoimintaan liittyvien tehtävien hoito tuli eriyttää henkilöittäin. Viimeksi mainitusta johtuen metsäkeskuksen toiminta oli tuolloin jaettu julkisen palvelun yksikköön ja liiketoimintayksikköön. Kun metsäkeskuksen liiketoiminta myytiin ulkopuoliselle taholle vuonna 2016, yksikkörakenteesta luovuttiin Suomen metsäkeskuksesta annetun lain (418/2011) muutoslailla 1326/2016, joka tuli voimaan 1.1.2017. Lain 14 §:n perusteella edelleenkin tulee johtajan päätöksellä määritellä, ketkä toimihenkilöistä ja missä asemassa käyttävät tehtävissään julkista valtaa. Tässä mielessä tehtävien hoito on vielä edellä mainitun muutoslainkin mukaisessa tilanteessa eriytetty henkilöittäin. Myös rekisterinpitäjä oli aiemmin voimassa olleissa säännöksissä määritelty toimihenkilöittäin. Metsätietolain 6 §:n mukaan rekisterinpitäjinä toimivat aiemmin Suomen metsäkeskuksesta annetussa laissa tarkoitetut johtaja, metsäjohtaja ja rahoitus- ja tarkastuspäälliköt. Kyseistä säännöstä on muutettu lailla 1327/2016. Kyseinen lain muutos tehtiin samassa yhteydessä, kun Suomen metsäkeskuksesta annettua lakia muutettiin edellä mainitulla lailla 1326/2016. Tässä yhteydessä rekisterinpitäjäksi säädettiin metsäkeskus.

Voimassa olevan lain mukaan rekisterinpitäjänä toimii siis metsäkeskus. Metsätietolain 6 ja 7 §:ssä säädetään kuitenkin edelleen toimihenkilöittäin siitä, miten metsäkeskus vastaa tietojen virheettömyydestä. Säännöksiä on tältä osin tarpeen tarkistaa. Asiaan kiinnitti Suomen metsäkeskus huomiota lausunnossaan.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että metsätietolain 6 §:n 1 momentin säännös on jatkossakin tarpeen siltä osin kuin siinä säädetään rekisterinpitäjästä ja rekisterinpitoon liittyvien tehtävien hoitamisesta. Sen sijaan lain 6 §:n 1 momenttia ehdotetaan muutettavaksi siten, että säännökset siitä, miten toimihenkilöt vastaavat tietojen virheettömyydestä poistettaisiin. Metsätietolain **6 §:n 1 momentti** tulisi siten muuttaa seuraavaan muotoon:

> Rekisterinpitäjänä toimii metsäkeskus. Rekisterinpitoon liittyviä tehtäviä hoitavat metsäkeskuksessa ne toimihenkilöt, jotka voivat käyttää Suomen metsäkeskuksesta annetun lain 14 §:n nojalla julkista valtaa tehtäviensä hoitamisessa. (poist.)

Metsätietolain 6 §:n 2 momentissa säädetään rekisterinpitäjän myöntämistä käyttöoikeuksista. Säännöksessä tarkoitetaan käyttöoikeuksien myöntämistä niille metsäkeskuksen

toimihenkilöille, jotka eivät tehtäviensä hoidossa voi käyttää julkista valtaa. Metsätietolain **6 §:n 2 momentti** tulisi siten muuttaa seuraavaan muotoon:

> Rekisterinpitäjä ratkaisee tietojärjestelmän käyttöoikeuksia koskevat asiat. Käyttöoikeus voidaan myöntää 4 §:n 1 momentin 2–4 kohdassa tarkoitettujen tietojen käsittelyyn sellaiselle metsäkeskuksen toimihenkilölle, jolla ei ole oikeutta käyttää julkista valtaa tehtäviensä hoitamisessa. Käyttöoikeus voidaan tällöin myöntää myös 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettujen tietojen käsittelyyn *lukuun ottamatta julkista valtaa sisältäviin tehtäviin liittyvien hallintoasioiden käsittelyä.*

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että käyttöoikeus voitaisiin antaa julkisiin hallintotehtäviin liittyviä hallintoasioita koskeviin tietoihin lukuun ottamatta varsinaista julkista valtaa sisältäviin tehtäviin liittyvää hallintoasioiden käsittelyä. Näin suljettaisiin pois mahdollisuus käsitellä 4 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitettuja tietoja niiden hallintoasioiden käsittelyn yhteydessä, joihin liittyy julkisen vallan käyttöä kuten esimerkiksi esittely ja päätöksenteko tietojen luovuttamista koskevissa asioissa, mutta käyttöoikeus ko. tietoihin voitaisiin antaa muihin tarkoituksiin. Toimihenkilöt, jotka eivät käytä julkista valtaa, voisivat käsitellä hallintoasioita koskevia tietoja esim. metsävaratietoja päivitettäessä tai erilaisia neuvontatehtäviä (jotka eivät välittömästi liity vireillä olevaan hallintoasiaan), koulutustehtäviä ja tiedotustehtäviä hoidettaessa, metsien tilan ja kehityksen seuraamisessa taikka muiden vastaavien tehtävien hoitamisessa.

Tietojen virheettömyyttä koskevat säännökset ehdotetaan sisällytettäväksi metsätietolain 7 §:n 3 momenttiin. Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen mukaan 7 §:n 3 momenttia muutettaisiin siten, että metsäkeskus voisi vastaanottaa lähinnä yksityisiltä tahoilta metsävaratietoja ilman, että se edellyttäisi maanomistajan suostumusta. Samalla täsmennettäisiin momentin viimeistä virkettä, joka koskee vastuuta tiedon oikeellisuudesta. Metsäkeskus vastaisi momentissa tarkoitettujen tietojen oikeellisuudesta, jos metsäkeskuksen toimihenkilö olisi tarkastanut tiedot maastossa tehdyn tarkastuksen yhteydessä. Voimassa olevan säännöksen sanamuoto jättää epäselväksi sen, onko kyse hallintolain (434/2003) mukaisesta tarkastuksesta vai ylipäänsä maastokäynnistä esimerkiksi metsävaratietoja kerättäessä. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että riittäisi, että ylipäänsä olisi tehty maastokäynti, jonka yhteydessä tieto olisi tarkastettu. Edellä olevan perusteella 7 **§:n 3 momenttia** olisi tarpeen tarkistaa siten, että siihen sisällytettäisiin virhevastuuta koskevat säännökset seuraavasti:

> Metsävaratietoja päivitetään metsäkeskuksen hallintoasioiden hoitamisen yhteydessä saatujen hakemusten ja ilmoitusten [poist.] perusteella. *Lisäksi metsävaratietoja voidaan päivittää muidenkin metsäkeskukselle toimitettujen tietojen perusteella, jos tiedot eivät metsäkeskuksen arvion mukaan sisällä olennaisia puutteita, virheitä tai väärintulkintoja.* Rekisterinpitäjä ei

> vastaa näiden tietojen *tai viranomaisilta saatujen tietojen* virheettömyydestä. *Rekisterinpitäjä vastaa kuitenkin tietojen oikeellisuudesta siltä osin kuin* metsäkeskuksen toimihenkilö on tarkastanut näiden tietojen oikeellisuuden maastossa *tehdyn tarkastuksen yhteydessä* [poist.].

Koneyrittäjien lausunto

Koneyrittäjien lausunnossa kiinnitetään huomiota joukkoistettua tiedonkeruuta koskevan säännöksen kirjoitustapaan (lakiehdotus 7 § 3 mom.). Koneyrittäjien näkemyksen mukaan säännöksestä välittyy sellainen kuva, että metsäkeskus olisi passiivinen metsävaratiedon vastaanottaja, kunhan joku metsätietojärjestelmään tietoa toimittaa.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että metsätietolaissa säädetään metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä, joka on henkilörekisteri. Kyse on henkilörekisteristä ja henkilötietojen käsittelystä, koska metsäkeskuksen tietojärjestelmässä metsävaratiedot on yhdistetty luonnollisia henkilöitä koskeviin tietoihin. Ehdotetun metsätietolain 7 §:n 3 momentin ydinajatus on se, että kuka tahansa voi toimittaa metsäkeskukselle tietoja metsävaratietojen päivittämiseksi. Metsätietojärjestelmän henkilörekisteriluonteen vuoksi on tarpeen säätää metsävaratietojen tietolähteistä. Metsäkeskuksella ei ole keinoja aktivoida sivullisia toimittamaan tietoja metsäkeskukselle metsävaratietojen päivittämistä varten. Metsätietolaista käy ilmi, että metsätietojärjestelmään liittyvä rekisterinpito on metsäkeskuksen julkinen hallintotehtävä. Kun lisäksi henkilötietolaista (523/1999) ja jatkossa yleisestä tietosuoja-asetuksesta tulee velvoite päivittää henkilörekisterin tietoja, maa- ja metsätalousministeriö ei näe tarvetta muuttaa lakiehdotusta Koneyrittäjien ehdottamalla tavalla.

Yleinen tietosuoja-asetus

Tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan lausunnossa esitetään huomioita Euroopan parlamentin ja neuvoston asetuksesta (EU) 2016/679 luonnollisten henkilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä sekä näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta ja direktiivin 95/46/EY kumoamisesta (*yleinen tietosuoja-asetus*). Tältä osin maa- ja metsätalousministeriö toteaa ensinnäkin, että hallituksen esityksen tavoitteista käy ilmi, ettei tämän esityksen tavoitteena ole ollut tehdä EU:n tietosuojauudistuksesta johtuvia muutoksia. Yleisestä tietosuoja-asetuksesta johtuvat muutokset metsätietolakiin tehdään samassa yhteydessä kuin muutokset muuhunkin maa- ja metsätalousministeriön hallinnonalan lainsäädäntöön. Kyseinen hallituksen esitys on lähetetty lausuntokierrokselle. Asiakirjat löytyvät valtioneuvoston hankeikkunasta numerolla MMM009:00/2017. Sen vuoksi nyt eduskunnassa

käsiteltävänä olevassa metsätietolakia koskevassa hallituksen esityksessä ei ole tarkasteltu yleiseen tietosuoja-asetukseen liittyviä säännöksiä taikka kansallista liikkumavaraa.

Henkilötiedon käsite

Tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan lausunnossa todetaan seuraavasti: ”Esityksen henkilötiedon käsitettä koskevat linjaukset eivät kaikilta osin vastaa, mitä henkilötiedon käsitteestä on henkilötietolain 3 §:ssä tai yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa säädetty.” Lausunnossa todetaan, ettei kansallinen lainsäätäjä voi määritellä, että jokin tieto ei ole henkilötieto silloin, kun se tosiasiassa täyttää yleisen tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 1 kohdassa tarkoitetun henkilötiedon määritelmän. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa tältä osin, ettei esitykseen tai sen perusteluihin ole sisällytetty yleislainsäädännöstä poikkeavaa henkilötiedon määritelmää. Sen sijaan esitys perustuu ympäristötiedon julkisesta saatavuudesta annetun direktiivin 2003/4/EY (jäljempänä *ympäristötietodirektiivi*) säännöksiin.

Hallituksen esityksen yleisperustelujen 2.3 luvussa on todettu, että ympäristötietodirektiivin säännökset ympäristötietojen luovuttamisen perusteista ovat erityissäännöksiä suhteessa yksilöiden suojelusta henkilötietojen käsittelyssä ja näiden tietojen vapaasta liikkuvuudesta annettuun Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin 95/46/EY (jäljempänä *henkilötietodirektiivi*). Vastaavasti voidaan todeta, että ympäristötietodirektiivin säännökset ympäristötietojen luovuttamisen perusteista ovat erityissäännöksiä suhteessa yleiseen tietosuoja-asetukseen.

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisissa perusteluissa (lakiehdotus 13 d §) todetaan muun muassa seuraavaa:

- ympäristötietodirektiivin 16. johdantolauseen mukaan ympäristötiedon ilmaisemisen tulee olla pääsääntö;
- direktiivin 4 artiklassa säädetään poikkeuksista, jotka sallivat tietopyyntöjen epäämisen;
- direktiivin 4 artiklan 2 kohdan mukaan mainitun kohdan epäämisperusteita on tulkittava suppeasti ottaen kussakin yksittäistapauksessa huomioon ilmaisemiseen liittyvä yleinen etu;
- direktiivin 4 artiklan 2 kohdassa jäsenvaltiot velvoitetaan myös varmistamaan se, että tietosuojadirektiivin vaatimuksia noudatetaan;
- direktiivin 4 artiklan 4 kohdan mukaan pyydetty viranomaisen omassa tai viranomaista varten toisen hallussa oleva ympäristötieto on saatettava saataville

osittain, jos 1 kohdan d ja e alakohdassa tai 2 kohdassa tarkoitettu tieto on mahdollista erottaa muista pyydetyistä tiedoista.

Lakiehdotuksen 13 d § perustuu edellä mainittuihin direktiivin säännöksiin. Maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että lakiehdotuksessa on kyse siitä, että erotetaan ympäristötietodirektiivin edellyttämällä tavalla mahdollisuuksien mukaan henkilötiedot luovutettavista ympäristötiedoista. Lakiehdotuksessa on yksilöity, mitkä henkilötiedot on erotettava luovutettavista ympäristötiedoista.

Edellä selostetun lisäksi maa- ja metsätalousministeriö haluaa tuoda esiin, että tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan lausunnossa jää epäselväksi, miten hän itse on tulkinnut henkilötiedon käsitettä, koska sitä ei ole lausunnossa kuvattu. Lisäksi ministeriö haluaa tuoda esiin, ettei kyseisessä lausunnossa edes yksilöidä sitä hallituksen esityksen kohtaa, johon lausunnossa esitetty käsitys henkilötiedon käsitteen erilaisesta tulkinnasta perustuu. Mainitussa lausunnossa ei myöskään tässä kohdassa tarkastella asianomaisia ympäristötietodirektiivin säännöksiä tai sitä koskevia hallituksen esityksen perusteluita.

Maa- ja metsätalousministeriö haluaa tässä yhteydessä tuoda esiin, että metsätietolakia koskevan esityksen valmistelun aikana on kiinnitetty huomiota Euroopan unionin tietosuojatyöryhmän lausuntoon 4/2007 henkilötiedon käsitteestä. Kyseisen työryhmän toiminta perustuu henkilötietodirektiivin 29 artiklaan ja Suomesta työryhmän toimintaan osallistuu tietosuojavaltuutettu. Kyseisessä tietosuojatyöryhmän lausunnossa todetaan seuraavasti:

> ”Voidaan kuitenkin ajatella monia muita tilanteita, joissa ei aina yhtä itsestään selvästi kuin edellä mainituissa tapauksissa voida päätellä, "koskeeko" tieto kyseistä henkilöä.
>
> Joissakin tapauksissa ilmaistut tiedot koskevat ensisijaisesti tavaroita, eivät henkilöitä. Yleensä tavarat kuuluvat jollekulle tai henkilöt voivat vaikuttaa niihin jollain tavalla tai ne voivat vaikuttaa heihin. Ne voivat olla tavalla tai toisella fyysisesti tai maantieteellisesti henkilöiden tai muiden tavaroiden läheisyydessä. Tällöin voidaan vain epäsuorasti päätellä, koskeeko tieto kyseisiä henkilöitä vai tavaroita.
>
> Esimerkki nro 5: Talon arvo
>
> Tietyn talon arvo on tieto, joka koskee tavaraa. On ilmeistä, ettei tietosuojasääntöjä sovelleta silloin, kun tietoa käytetään vain kuvaamaan tietyn alueen kiinteistöjen hintatasoa. Joissakin

> tilanteissa tällaista tietoa voidaan kuitenkin pitää henkilötietona. Talo on omistajansa omaisuutta ja sellaisena sitä käytetään esimerkiksi perusteena määriteltäessä omistajan verovelvollisuutta. Tässä yhteydessä talon arvoa on kiistatta pidettävä henkilötietona."

Edellä on kuvattu talon hinnan osalta rajanvetoa sen suhteen, milloin kyseessä on henkilötieto ja milloin taas ei. Sama koskee metsävaratietoja. Metsävaratietojen osalta voidaan kiinnittää huomiota joko siihen, miten kyseiset tiedot kuvaavat esimerkiksi jonkin kunnan tai muun alueen metsiä tai siihen, kuka omistaa kyseiset metsät. Maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että metsätietolakia koskevassa hallituksen esityksessä ympäristötietodirektiivin säännöksiä on tarkasteltu kokonaisuutena ja siinä yhteydessä on otettu huomioon edellä mainittu Euroopan tietosuojatyöryhmän lausunto henkilötiedon käsitteestä.

Edellä olevan perusteella maa- ja metsätalousministeriö pitää henkilötiedon käsitettä koskevaa tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan näkemystä perusteettomana. Ministeriö katsoo, että esityksessä nimenomaan on asianmukaisesti otettu huomioon ympäristötietodirektiivin säännösten ohella yleislainsäädännön henkilötiedon määritelmä.

Asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittaminen

Tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan lausunnossa todetaan seuraavasti:

> "Kansallisen asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittamisen osalta on otettava huomioon, mitä yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklassa on säädetty kansallisesta asiakirjajulkisuudesta ja henkilötietotietojen suojasta. Kyseinen säännös mahdollistaa käytännössä kansallisen julkisuusperiaatteen, ts. viranomaisten asiakirjoihin sisältyvien henkilötietojen luovuttamisen jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti, ja henkilötietojen suojan yhteensovittamisen. Tällöin on otettava huomioon muun muassa EU:n perusoikeuskirjan 8 ja 52 artiklat. Koska kyse on perusoikeuksien yhteensovittamisesta, käsitykseni mukaan yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaan ei mahdollinen sellainen kansallinen säännös, jonka mukaan henkilötietojen suojaa koskevia säännöksiä ei sovellettaisi lainkaan."

Yleisen tietosuoja-asetuksen 86 artiklan mukaan asiakirjajulkisuuden ja henkilötiedon suojan yhteensovittaminen voi tapahtua unionin tai jäsenvaltion lainsäädännöllä. Hallituksen esitykseen sisältyvän lakiehdotuksen 13 d §:ssä on kyse tällaisesta yhteensovittamisesta. Maa- ja metsätalousministeriö korostaa, että esityksen valmistelussa on otettu huomioon henkilötietojen suojaa koskevat säännökset. Henkilötietojen luovutusta koskevat rajoitukset koskevat kaikkia niitä ympäristötietojen luovutuksia, joissa ympäristötietoon on yhdistetty luonnollisten henkilöiden nimi-, osoite- ja muut yhteystiedot taikka henkilötunnus.

Henkilötietojen luovutusta koskevat rajoitukset koskevat luonnollisestikin luonnollisten henkilöiden nimi-, osoite- ja muiden yhteystietojen sekä henkilötunnuksen luovuttamista. Henkilötietojen suojaan liittyy myös lakiehdotuksen 14 a §, joka koskee luovutuksensaajan informointia. Edellä olevan perusteella maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että henkilötietojen suojaa koskevat säännökset on asianmukaisesti otettu esityksen valmistelussa huomioon ja että esityksessä on myös asianmukaisesti sovitettu yhteen henkilötietojen suoja ja asiakirjajulkisuus.

Lisäksi voidaan todeta, että tietosuojavaltuutetun toimiston tehtäviin ei voimassa olevan lainsäädännön mukaan kuulu julkisuuslainsäädäntöä koskevat asiat. Hallituksen esitykseen sisältyvä ympäristötietojen luovutusta koskeva säännös kytkeytyy nimenomaan julkisuuslainsäädäntöön.

Tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan lausunnossa painottuvat henkilötietojen suojaa koskevat näkökohdat. Hallituksen esityksen perusteluissa (suhde perustuslakiin) on todettu seuraavasti:

> ”Metsiä sekä metsien hoitoa ja käyttöä kuvaavat tiedot ovat sellaista tietoa, joka on kenen tahansa hankittavissa eivätkä sellaisenaan kerro kenenkään henkilökohtaisista oloista. Jokamiehen oikeuden nojalla metsissä voi liikkua vapaasti. Tällöin kuka tahansa voi tehdä havaintoja metsäympäristöstä ja siihen kohdistuvista toimenpiteistä.”

Maa- ja metsätalousministeriö haluaa edellä mainitun perusteella tuoda esiin, että metsävaratiedot eivät ole yksityisyyden suojan ydinaluetta (vrt. esimerkiksi henkilön terveydentilaa koskevat tiedot).

Tietojen virheettömyys ja rekisteröityjen oikeuksien toteuttaminen

Tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan lausunnossa tarkastellaan lakiehdotuksen 7 §:n säännöstä, jonka mukaan metsätietojärjestelmän tietoja voitaisiin päivittää sivullisten metsäkeskukselle toimittamien tietojen perusteella. Lausunnossa viitataan seuraaviin säännöksiin:

- henkilötietojen täsmällisyys (tietosuoja-asetuksen 5 artikla)
- rekisterinpitäjän vastuu (tietosuoja-asetuksen 24 artikla)
- rekisteröidyn oikeuksien rajoittaminen kansallisella lailla (tietosuoja-asetuksen 23 artikla)

Metsätietolain esitöissä (HE 261/2010 vp, s. 29–31) on yksityiskohtaisesti kuvattu metsävaratietojen erityispiirteitä ja syitä, miksi tietojen virheettömyydestä oli tarpeen erikseen säätää. Metsävaratiedoille on ominaista, että tietojen tarkkuus vaihtelee keruumenetelmästä riippuen. Lisäksi metsävaratietojen keruumenetelmät kehittyvät jatkuvasti. Metsätietolain esitöissä katsotaan, että sääntely täydentää henkilötietolain 9 §:n 2 momentin säännöstä tietojen virheettömyydestä. Toisaalta on todettava, että metsävaratiedot kuvaavat metsiä eivätkä henkilön ominaisuuksia tai elinolosuhteita. Metsävaratiedot ovat kuitenkin henkilötietoja esimerkiksi silloin, kun niihin on yhdistetty luonnollisen henkilön nimi- ja yhteystiedot. Metsävaratiedot ovat ympäristötietodirektiivin 2 artiklassa tarkoitettuja ympäristötietoja. Direktiivin 8 artiklassa säädetään seuraavasti:

> 1. Jäsenvaltioiden on mahdollisuuksien mukaan varmistettava, että kaikki sen keräämät tai sen puolesta kerätyt tiedot ovat ajankohtaisia, täsmällisiä ja vertailukelpoisia.
>
> 2. Viranomaisten on pyynnöstä ilmaistava 2 artiklan 1 kohdan b alakohdassa mainitun tiedon pyyntöä koskevassa vastauksessaan, mistä tietojen keräämiseksi käytettyjä mittausmenetelmiä koskevat tiedot, mikäli ne ovat saatavilla, löytyvät, analysoinnin, näytteenoton ja näytteen esikäsittelyn menetelmät mukaan lukien, taikka viitattava käytettyyn standardoituun menetelmään.

Edellä mainitusta artiklasta käy ilmi, että ympäristötietojen tulisi mahdollisuuksien mukaan olla ajankohtaisia, täsmällisiä ja vertailukelpoisia. Samoin artiklasta käy ilmi, että ympäristötietojen laatuun vaikuttavat esimerkiksi mittausmenetelmät ja tietojen analysoinnin menetelmät. Metsävaratietojen luonteeseen kuuluu olennaisena osana se, että tietojen tarkkuus voi vaihdella. Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että metsätietolain 7 §:n 1 momentin säännös on yleisen tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan d alakohdan mukainen. Kyseisen alakohdan mukaan henkilötietojen on oltava täsmällisiä ja tarvittaessa päivitettyjä; on toteutettava kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että *käsittelyn tarkoituksiin nähden* epätarkat ja virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä.

Metsäkeskus luonnollisestikin tietää, mitä epätarkkuuksia metsävaratiedoissa voi olla ja ottaa sen huomioon hallintoasioiden hoitamisessa. Todettakoon vielä, että hallintoasioiden hoitamisessa metsäkeskus noudattaa hallintolain säännöksiä (esimerkiksi hallintolain 31 §:n selvittämisvelvollisuutta koskeva säännös). Metsävaratietojen osalta toteutetaan siten kaikki mahdolliset kohtuulliset toimenpiteet sen varmistamiseksi, että käsittelyn tarkoituksiin nähden epätarkat ja virheelliset henkilötiedot poistetaan tai oikaistaan viipymättä. Mainittu yleisen tietosuoja-asetuksen säännös (5 artiklan 1 kohdan d alakohta) on otettu huomioon lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentissa. Käsittelyn tarkoitus otetaan huomioon myös luovutettaessa tietoja rekisteröidylle ja sivullisille. Metsätietolain 14 §:ssä on erityissäännös

siitä, miten sekä rekisteröityä ja sivullisia on informoitava metsävaratietojen mahdollisista virheistä.

Metsätietolaissa ei rajoiteta rekisteröidyn (s.o. maanomistajan) oikeuksia. Metsätietojärjestelmän henkilötietojen osalta rekisteröity voi käyttää henkilötietolain 6 luvussa säädettyjä oikeuksia. Edellä tässä lausunnossa on mainittu maa- ja metsätalousministeriön lausuntokierroksella oleva luonnos hallituksen esitykseksi, joka liittyy Euroopan unionin tietosuojauudistukseen. Myöskään kyseisessä HE-luonnoksessa ei esitetä rajoituksia rekisteröidyn oikeuksiin metsätietojärjestelmän osalta.

Lakiehdotuksen 7 §:n 3 momentin osalta maa- ja metsätalousministeriö toteaa, ettei sivullisten toimittamien tietojen oikeellisuutta ole mahdollista säännönmukaisesti tarkastaa maastossa tehdyn tarkastuksen kautta. Ministeriö katsoo, ettei olisi perusteltua, että metsäkeskus vastaisi sivullisten toimittamista tiedoista siinäkin tapauksessa, ettei sillä ole ollut mahdollisuutta eikä resursseja tehdä tarkastusta edellä tässä lausunnossa kuvatulla tavalla.

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että seuraavat säännökset muodostavat selkeän rekisteröidyn oikeusturvan kannalta perustellun kokonaisuuden:

- tietojen virheettömyyttä koskeva selvitys sivullisille ja rekisteröidylle (metsätietolain 14 §)
- luovutuksensaajan informointi luovutettaessa ympäristötietoja (lakiehdotus 14 a §)
- hallintolain säännökset ja erityisesti asian selvittämisvelvollisuus (hallintolain 34 §)
- rekisteröidyn oikeuksia koskevat henkilötietolain 6 luvun säännökset (jatkossa yleisen tietosuoja-asetuksen säännökset rekisteröidyn oikeuksista)

Maa- ja metsätalousministeriö katsoo, että tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan lausunnossa ei ole otettu huomioon edellä selostettua oikeusturvaan liittyvien säännösten muodostamaa kokonaisuutta. Edellä olevan perusteella ministeriö katsoo, että esityksessä nimenomaan on otettu huomioon rekisteröidyn oikeusturva. Ministeriön näkemyksen mukaan tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan lausunto perustuu metsätietolain, sen esitöiden ja nyt käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen puutteelliseen tarkasteluun.

EU:n rikkomusmenettely

Tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan lausunnossa mainitaan komission virallinen huomautus ja sitä koskeva tuomioistuinmuistio. Samoin lausunnossa tarkastellaan ympäristötietodirektiivin 4 artiklan 2 kohdan f alakohdan poikkeusta. Lausunnossa todetaan seuraavasti:

> ”Näyttäisi siltä, että henkilötiedoiksi katsottavien tietojen osalta perusteluvaatimus tietoja pyydettäessä sinänsä ei ole komissionkaan näkemyksen mukaan ongelmallinen. Näkemykseni mukaan epäselvyys liittyy pääasiassa soveltamiskäytäntöön ja siihen, millainen tieto tulisi katsoa henkilötiedoksi. Vaikuttaisi kuitenkin siltä, että myös komission näkemyksen mukaan metsätietojärjestelmään sisältyy henkilötietoja, eikä niitä myöskään komission näkemyksen mukaan tarvitsisi tietoa pyytävälle luovuttaa ilman perusteluita (ympäristötietodirektiivin 4.2 art. f alakohta). Nyt lausunnon kohteena olevan esityksen perusteella ei ole edelleenkään selvää, mitä metsätietojärjestelmän tietoja ei pidettäisi henkilötietoina. Myöskään ei ole selvää, mitä tietoja pidettäisiin henkilötietoina, joiden luovuttamista käsitykseni voitaisiin myös komission tulkinnan mukaan rajoittaa ympäristötietodirektiivin perusteella.”

Maa- ja metsätalousministeriö haluaa ensinnäkin tuoda esiin, että komissiolle on aikanaan selostettu yksityiskohtaisesti Suomen julkisuuslainsäädäntöä. Komissio on Suomelle osoittamissaan kirjelmissään selvästi osoittanut, miltä osin metsätietojärjestelmän tietojenluovutukset eivät ole ympäristötietodirektiivin mukaisia.

Tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan lausunnossa todetaan, että esityksessä jää epäselväksi, mitä tietoja ei pidettäisi henkilötietoina. Maa- ja metsätalousministeriö toteaa tältä osin, että lakiehdotuksessa on määritelty se, mitä tietoja voidaan luovuttaa ympäristötietoina ilman tietopyynnön perusteluvaatimusta. Kyseinen ympäristötietojen luovutusta koskeva säännös on poikkeussäännös. Ympäristötietojen luovutukseen liittyviä metsätietolain säännöksiä (lakiehdotuksen 13 d ja 14 a §) lukuun ottamatta kaikki muut metsätietolain säännökset liittyvät henkilötietojen käsittelyyn. Jos tietoja ei voida luovuttaa lakiehdotuksen 13 d §:n nojalla (s.o. ympäristötietojen luovutus), muussa tapauksessa kyseessä on henkilötietojen luovuttaminen metsätietojärjestelmästä. Todettakoon, että metsätietolaki koskee nimenomaan henkilötietojen luovutusta ja muuta käsittelyä. Jos kyse on oikeushenkilöiden metsävaratiedoista, kyseisiä tietoja on voimassa olevan lainsäädännönkin nojalla voitu luovuttaa ilman henkilötietojen suojaa koskevia rajoituksia.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että se on informoinut rikkomusmenettelystä tietosuojavaltuutettua 13.10.2015 virallisen huomautuksen osalta ja 26.7.2016 perustellun lausunnon osalta. Tietosuojavaltuutettu ei ole osallistunut eikä maa- ja metsätalousministeriön käsityksen mukaan pyytänyt mahdollisuutta osallistua ympäristötietodirektiiviä koskevan rikkomusmenettelyasian käsittelyyn. Kuten säännönmukaisesti henkilötietojen suojaa koskevissa säädöshankkeissa tästä esityksestä on

syksyllä 2016 pyydetty tietosuojavaltuutetun lausunto (tietosuojavaltuutetun lausunto 30.11.2016, dnro 3311/03/2016). Syksyllä 2016 lausuntokierroksella olleeseen luonnokseen hallituksen esitykseksi sisältyi säännös, joka olisi antanut maanomistajalle oikeuden vaatia omien kuviomuotoisten metsävaratietojensa poistamista metsätietojärjestelmästä. Kyseinen rekisteröidyn kielto-oikeutta koskeva säännös osoittautui oikeudellisesti ongelmalliseksi ja asiasta käytiin keskustelu oikeuskanslerinviraston kanssa. Kyseisen keskustelun jälkeen esitystä oli tarpeen tarkistaa. Esitykseen tehtyjen muutosten johdosta järjestettiin kuulemistilaisuus 6.9.2017. Kuulemistilaisuuteen kutsuttiin samat tahot, joilta pyydettiin syksyllä 2016 lausunto silloisesta hallituksen esitys-luonnoksesta. Kuulemisessa tietosuojavaltuutettu esitti harkittavaksi, olisiko ympäristötietodirektiivin implementointia koskeva säännös mahdollista sisällyttää metsätietolain 4 §:ään. Tietosuojavaltuutetun kuulemistilaisuudessa esittämä kommentti liittyi tällöin lain systematiikkaan, ei siihen, etteikö ympäristötietoja voitaisi luovuttaa ilman tietopyynnön perusteluvaatimusta.

Hallituksen esityksen perusteluissa on kerrottu, miten komission virallista huomautusta ja perusteltua lausuntoa koskeva asia on kansallisesti käsitelty. Ympäristötietojen luovutusta koskeva asia on ratkaistu EU-ministerivaliokunnassa 13.10.2017. Ulkoministeriö, jolle EU:n rikkomusmenettelyä koskevat asiat kuuluvat, edellytti, että ennen asian viemistä ministerivaliokunnan käsittelyyn on selvitettävä, että ratkaisuehdotus on juridisesti moitteeton. Tästä syystä maa- ja metsätalousministeriö on lähettänyt luonnoksen hallituksen esityksestä oikeusministeriöön, ulkoministeriöön, ympäristöministeriöön, valtiovarainministeriöön ja oikeuskanslerinvirastoon mahdollisia kommentteja ja tarkistuksia varten. Ympäristötietojen luovutusta koskevaa säännöstä ja sen perusteluja on tarkistettu oikeuskanslerinvirastosta saatujen kommenttien perusteella. Kaiken kaikkiaan ympäristötietodirektiivin tietojenluovutusta koskevat säännökset on valmistelussa käyty erittäin yksityiskohtaisesti edellä mainittujen ministeriöiden ja oikeuskanslerinviraston kanssa läpi.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että edellä selostettu esityksen valmisteluprosessi huomioon ottaen ei olisi ollut mahdollista päätyä muuhun ratkaisuun ympäristötietojen luovuttamisesta. Edellä selostettua taustaa vastan ministeriö pitää yllättävinä tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan lausunnossa esitettyjä näkemyksiä.

Säädösvalmistelun taso ja perustuslakikysymykset

Tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan lausunnossa esitetään, että asia pitäisi palauttaa maa- ja metsätalousministeriöön jatkovalmisteluun tai ainakin saattaa perustus-lakivaliokunnan arvioitavaksi.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että hallituksen esityksen valmistelussa on otettu huomioon oikeudelliset näkökohdat. Niitä on hallituksen esityksen perustelujen ohella selvitetty edellä tässä lausunnossa. Perustuslakikysymyksiä käsitellään hallituksen esityksessä (s. 36–39). Kuten edellä on todettu, oikeusministeriön näkemyksen mukaan esityksessä ei ole perustuslakiongelmia. Todettakoon, että hallituksen esitystä viimeisteltäessä oikeuskanslerinviraston kommentit liittyivät ympäristötietojen luovutusta koskevan säännöksen (lakiehdotus 13 d §) ja sen perustelujen täsmentämiseen. Oikeuskanslerinvirasto osallistui tämän esityksen viimeistelyyn eikä virastolla ollut huomauttamista tällöin perustuslakiosiosta.

Tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan lausunnossa ei yksilöidä, miltä osin hallituksen esityksen perustuslakiosio olisi puutteellinen. Mainitussa lausunnossa ei myöskään viitata perustuslakivaliokunnan käytäntöön yksilöiden ao. lausuntoja.

Tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan lausunnon kritiikki kohdistuu lähinnä seuraaviin asioihin:

- yleinen tietosuoja-asetus
- henkilötiedon käsite
- asiakirjajulkisuuden ja henkilötietojen suojan yhteensovittaminen
- tietojen virheettömyys ja rekisteröityjen oikeuksien toteuttaminen
- EU:n rikkomusmenettely

Edellä tässä lausunnossa on kommentoitu tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan lausuntoa kyseisistä asioista. Todettakoon lisäksi, että EU:n rikkomusmenettelyä koskeva asia kuuluu ulkoministeriölle. Maa- ja metsätalousministeriö on valmistellut ympäristötietojen luovutusta koskevan osuuden siltä pohjalta, miten EU-ministerivaliokunta on asian linjannut. Ennen ministerivaliokunnan käsittelyä asian valmisteluun osallistuivat oikeusministeriö, ulkoministeriö, valtiovarainministeriö, ympäristöministeriö ja oikeuskanslerinvirasto. Lisäksi tietosuojavaltuutettu oli edellä mainitussa syyskuussa 2017 järjestetyssä kuulemistilaisuudessa paikalla eikä esittänyt ympäristötietojen luovuttamista koskevasta säännöksestä kritiikkiä.

Maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että hallituksen esitys on valmisteltu säädösvalmisteluohjeiden mukaisesti ja esityksen valmistelussa on laajasti kuultu eri tahoja. Ministeriön näkemyksen mukaan tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan lausunnossa on esitetty näkemyksiä ilman, että samalla olisi yhdistetty kyseinen näkemys hallituksen

esityksen perusteluihin tai lakiehdotuksen pykäliin. Samoin lausunnossa on jätetty tarkemmin perustelematta näkemyksiä. Ministeriö pitää sen vuoksi lausuntoa tulkinnanvaraisena. Ministeriö katsoo, että tietosuojavaltuutetun toimiston asiantuntijan lausunnon johtopäätökselle valmistelun palauttamiselle ministeriöön tai esityksen käsittelemiseksi perustuslakivaliokunnassa ei löydy perusteita.

Maanmittauslaitoksen lausunto

Maanmittauslaitoksen lausunnossa todetaan, että laitoksella tulisi olla oikeus teknisen käyttöyhteyden avulla saada suoraan virkakäyttöön kiinteistökohtaisia kuvioittaisia metsävaratietoja metsänarviointien taustatiedoiksi jako- ja tilusjärjestelytoimituksia sekä lunastustoimitusten puuston arviointeja varten. Tältä osin maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että metsätietolain 8 §:n nojalla metsätietojärjestelmän julkisia tietoja voidaan luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla viranomaisille tai viranomaistehtäviä hoitaville tahoille laissa säädettyä tehtävää tai velvoitetta varten. Säädöstasolla asia on jo huomioitu.

Maanmittauslaitoksen lausunnossa todetaan, että kuviomuotoisen metsätiedon hyödyntäminen Maanmittauslaitoksen toimitustuotannossa edellyttää lakiesityksen mukaan edelleen viranomaiskäytössä kiinteistötoimituksiin liittyvissä tehtävissä jokaisessa yksittäisessä tapauksessa uuden tiedonluovutuspyynnön tekemistä Suomen metsäkeskukselle tai suostumuksen pyytämistä metsänomistajalta. Tältä osin maa- ja metsätalousministeriö toteaa, että maanmittauslaitoksen osalta tietojen luovuttamisen perusteena on laissa säädetty tehtävä. Maanmittauslaitos saa kyseisellä perusteella kyseisen tehtävien hoitamiseen tarvittavat tiedot. Suostumus on aina toissijainen henkilötietojen käsittelyn peruste tietojen luovutuksissa, jos henkilötietojen käsittelyyn on olemassa jokin muu laissa säädetty peruste. Näin ollen lakisääteisten tehtävien osalta Maanmittauslaitoksen ei tarvitse hankkia maanomistajilta suostumuksia. Tosin epäselväksi jää, miksi Maanmittauslaitos ei käyttäisi hyväkseen sitä, että ympäristötietojen luovutuksiin (lakiehdotus 13 d §) ei jatkossa liity lupamenettelyjä.