

Luonnos 4.6.2015

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

ESITYKSEN PÄÄASIALLINEN SISÄLTÖ

Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain mukaan tietojärjestelmän julkisia tietoja voidaan teknisen käyttöyhteyden avulla luovuttaa metsätalouteen liittyvää kaupallista tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jos maanomistaja on siihen antanut suostumuksen. Lakia ehdotetaan muutettavaksi siten, ettei suostumusta edellytetäisi, jos tiedot luovutettaisiin luoton myöntämistä tai valvontaa varten. Lisäksi lakiin ehdotetaan lisättäväksi säännös luovutettujen tietojen käytöstä.

Laki on tarkoitettu tulemaan voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

PERUSTELUT

1 Nykytila

Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annettu laki (419/2011, jäljempänä *metsätietolaki*) tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2012. Laissa säännellään Suomen metsäkeskukseen (jäljempänä *metsäkeskus*) julkisena hallintotehtävänä kuuluvaa tietojärjestelmään liittyvää rekisterinpitoa. Laki koskee nimenomaan henkilötietojen käsittelyä.

Metsätietojärjestelmän henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan rinnakkain metsätietolakia, henkilötietolakia (523/1999) ja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annettua lakia (621/1999, jäljempänä *julkisuuslaki*). Metsätietolain mukaan metsätietojärjestelmään saa tallettaa myös sellaisia tietoja, jotka eivät ole henkilötietoja. Näihin tietoihin sovelletaan julkisuuslakia.

Metsätietolaissa säädetään metsätietojärjestelmästä ja sen käyttötarkoituksesta. Laissa yksilöidään ne julkiset hallintotehtävät, joiden hoitamiseen metsäkeskus saa tietojärjestelmää käyttää. Laissa määritellään metsätietojärjestelmän tietoryhmät. Tietojärjestelmään talletetaan metsäkeskuksen hallintoasioiden hoitamista koskevat tiedot. Tietojärjestelmän muut tietoryhmät ovat luonnollisiin henkilöihin liittyvät metsävaratiedot, kiinteistöjen omistajuutta ja hallintaa koskevat luonnollisiin henkilöihin liittyvät tiedot ja luonnollisiin henkilöihin liittyvät asiakastiedot.

Metsätietolaissa säädetään tietojen luovutuksesta sivullisille. Metsätietolain mukaan metsätietojärjestelmästä saa antaa henkilötietoja sisältävän kopion tai tulosteen tai sen tiedot sähköisessä muodossa, jos julkisuuslain 16 §:n 3 momentissa säädetty tietojen luovuttamisen edellytykset täyttyvät. Metsätietolaissa on säännökset tietojen luovuttamisesta suoramarkkinointia ja muita osoitteellisia lähetyksiä varten, tutkimusta varten ja kaukokartoitusaineistojen puustotulkintaa varten. Laissa on myös säännös tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla viranomaisille tai viranomaistehtäviä hoitaville tahoille laissa säädettyä tehtävää tai velvoitetta varten. Koska metsätietojärjestelmän henkilötietojen käsittelyyn sovelletaan henkilötietolain säännöksiä, metsätietojärjestelmän tietoja voidaan luovuttaa myös, jos luovutuksensaajalla eli sillä, jolle tiedot luovutetaan, on jokin henkilötietolaissa säädetty peruste henkilötietojen käsittelyyn.

Metsätietolaki sisältää myös tietojenluovutusta koskevat menettelysäännökset. Tietojen luovuttamisen edellytyksenä on, että julkisuuslaissa säädetty tietojen luovuttamisen edellytykset täyttyvät. Laki sisältää nimenomaisen säännöksen siitä, että luovutuksensaajalla tulee olla metsätietolain, henkilötietolain tai muun lain nojalla oikeus käsitellä pyytämiään tietoja. Rekisteröidyn oikeusturvaan liittyen laki sääntelee myös niitä tilanteita, joissa tiedot luovutetaan kestoltaan pidempiaikaista käyttötarkoitusta varten. Tällöin tietojen luovuttamisen edellytyksenä on, että luovutuksensaajalla on henkilötietolain 10 §:n mukainen rekisteriseloste.

Metsätietolain 8 §:n mukaan tietojärjestelmän julkisia tietoja voidaan luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla viranomaisille tai viranomaistehtäviä hoitaville tahoille laissa säädettyä tehtävää tai velvoitetta varten. Vuonna 2012 metsätietolain 8 §:ään lisättiin uusi 2 momentti, jonka mukaan maanomistajan suostumuksella teknisen käyttöyhteyden avaaminen olisi mahdollista metsätalouteen liittyvää kaupallista tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten.

2 Ehdotetut muutokset

Perustuslain 10 §:n mukaan henkilötietojen suojasta säädetään tarkemmin lailla. Perustuslaki-valiokunta on vakiintuneesti pitänyt henkilötietojen suojan kannalta tärkeänä sääntelykohteena henkilötietojen sallittuja käyttötarkoituksia mukaan lukien henkilötietojen luovutettavuus. Lailla säättämisen vaatimus ulottuu myös mahdollisuuteen luovuttaa henkilötietoja teknisen käyttöyhteyden avulla (PeVL 54/2010 vp). Ehdotetut säännökset liittyvät henkilötietojen luovuttamiseen.

Luoton myöntäminen ja valvonta henkilötietojen käyttötarkoituksena

Metsälakia (1093/1996) muutettiin vuonna 2013 (laki 1085/2013). Tällöin eduskunnan talousvaliokunta ja maa- ja metsätalousvaliokunta kiinnittivät huomiota uuden sääntelyn soveltamisen mahdollisiin vaikutuksiin metsän käyttöön vakuutena. Kumpikin valiokunta viittasi rahoituslaitosten näkemykseen, jonka mukaan järeys- ja ikäkriteerien poistaminen metsälaista saatavaa heikentää metsäomaisuuden vakuusarvoa. Sitten Finanssialan Keskusliitto ja OP ryhmiä ovat kumpikin esittäneet, että luottolaitoksille tarpeellisia metsätietojärjestelmän tietoja pitäisi voida luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla ilman maanomistajan suostumusta silloin, kun on kyse luottoriskien hallinnan kannalta tarpeellisista tiedoista.

Metsätietolain 8 §:n mukaan tietoja voidaan luovuttaa teknisen käyttöyhteyden avulla viranomaisille tai viranomaisesta hoitaville tahoille laissa säädettyä tehtävää tai velvoitetta varten. Lisäksi tietoja voidaan luovuttaa metsätalouteen liittyvää kaupallista tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jos maanomistaja on antanut siihen suostumuksen.

Metsätietolain 8 §:n mukaan tietoja voidaan luovuttaa nykyisinkin luottolaitoksille, mutta tällöin tietojen luovuttamiseen täytyy olla maanomistajan eli luotonantajien suostumus. Metsäomaisuuden vakuusarvon kannalta merkityksellisiä ovat tällöin metsän hakkuuta koskevat tiedot kuten esimerkiksi metsänkäyttöilmoituksiin sisältyvät tiedot metsähakkuista, pinta-alatieto siitä, miten suureen pinta-alaan metsähakkuu tulisi kohdistumaan sekä tieto hakkuuoikeuden haltijasta. Metsälain 14 §:n 1 momentin mukaan maanomistajan taikka hallintaoikeuden tai muun sellaisen erityisen oikeuden haltijan tai hänen valtuuttamansa on tehtävä metsäkeskuskelle metsänkäyttöilmoitus käsittelyalueella aiotusta kasvatushakkuusta, uudistushakkuusta, metsätuhon johdosta tehtävästä hakkuusta ja muusta hakkuusta sekä 10 §:n 2 momentissa tarkoitettujen erityisen tärkeiden elinympäristöjen käsittelystä. Edellä mainitut metsäomaisuuden vakuusarvoa koskevat huolet liittyvät siihen, että metsälaista poistettiin vuonna 2013 annetulla lailla uudistamishakkuiden ikä- ja järeyskriteerit. Laki tuli voimaan 1 päivänä tammikuuta 2014. Metsätietojärjestelmä sisältää muutakin tietoa, jolla on merkitystä metsäomaisuuden vakuusarvon kannalta. Edellä mainitut metsänkäyttöilmoitukset sisältävät tietoa pääsääntöisesti vain kiinteistön tiettyyn osaan tai tiettyihin osiin suunnitelluista hakkuista. Metsätietojärjestelmästä on mahdollista seurata myös koko kiinteistön puuston määrää ja ikää koskevia tietoja.

Henkilötietolain mukainen asiakkaan suostumus on lähtökohtaisesti peruutettavissa milloinkin tahansa. Asiakkaan suostumukseen perustuvaa tiedonsaantioikeutta ei siksi voida pitää luottolaitoksien näkökulmasta riittävänä, koska asiakas voi esimerkiksi luotto- ja panttaussopimuksen solmimisen jälkeen peruuttaa antamansa suostumuksen metsätietojärjestelmän sisältämien tietojen luovuttamiseen teknisen käyttöyhteyden kautta. Suostumukseen perustuvaan tiedonsaantioikeuteen liittyy muutoinkin epävarmuutta, koska välttämättä kaikki asiakkaat eivät luottosopimuksen solmimisen jälkeen antaisi suostumustaan henkilötietojen käsittelyyn.

Luottolaitostoimintaa koskee luottolaitostoinnasta annettu laki (610/2014), jäljempänä luottolaitoslaki. Luottolaitoslaissa säädetään muun muassa luottolaitosten riskienhallintavaatimuksista. Luottoriskistä säädetään luottolaitoslain 9 luvun 10 §:ssä. Luottoriskillä tarkoitetaan sitä, että vastapuoli kuten esimerkiksi luottoasiakas ei todennäköisesti täytä sopimuksen mukaisia velvoitteitaan. Mainitun luottolaitoslain säännöksen mukaan luotonannon on perustuttava terveisiin ja selkeästi määriteltyihin perusteisiin. Lisäksi luottolaitoksella on oltava sisäiset menetelmät, joilla se voi arvioida yksittäisiä luottoriskejä. Luottolaitoksen on hallinnoitava ja seurattava luottoriskejä sisältäviä varallisuus- ja velkaeriä jatkuvasti tehokkain järjestelmin. Luottolaitoksella on oltava prosessit, joilla se tunnistaa ja hallitsee ongelmaluottoja sekä tekee niistä riittävät arvonalennuskirjaukset ja tappiovaraukset. Finanssivalvonta on lisäksi antanut erillisen standardin luottoriskien hallinnan keskeisistä periaatteista ja luottoriskien hallinnan järjestämisestä (standardi 4.4a). Standardit ovat aihealueittaisia määräysten ja ohjeiden kokonaisuuksia, jotka osoittavat Finanssivalvonnan haluaman laatutason ja perustelevat sääntelyä. Mainitun standardin 5.4.2 kohdan luottolaitoksia sitovan määräyksen mukaan luottolaitoksella tulee olla menettelytavat vakuuksien arvon säännölliseen seurantaan ja arviointiin vakuuksien sitovuuden, kattavuuden ja realisoitavuuden varmistamiseen. Kyseisen kohdan mukaan luottolaitoksen on määriteltävä hyväksytyille vakuusmuodoille vakuuslajikohtaiset arvostusprosentit. Arvostusprosentin on oltava varovaisesti määritelty enimmäisraja tietyille vakuuslajeille. Vakuusarvon tulee aina perustua tapauskohtaiseen arvioon. Erityistä huomiota on kiinnitettävä vakuuksiin, joiden käyvän arvon ei voida katsoa olevan vakaa. Standardin 5.7.2 kohta sisältää yksityiskohtaisia säännöksiä luottoriskien jatkuvasta valvonnasta ja asiakasseurannasta. Luottolaitoksilla on oltava menetelmät, jotka mahdollistavat yksittäisten luottojen ja luotonsaajien tilanteen seuraamisen eri luottosalkuissa. Luottolaitoksen on varmistuttava siitä, että mahdolliset ongelmaluotot havaitaan ja niitä valvotaan sen määrittelemiseksi, tarvitaanko korjaavia toimenpiteitä, luokittelun muutosta ja/tai luottotappiokirjausta. Luottolaitosten on määriteltävä periaatteet, joiden mukaisesti asiakkaita ja vakuuksia seurataan sekä nimitettävä luottojen seurantaan sekä vakuuksien valvontaan vastuuhenkilöt.

Edellä mainitun luottolaitoksia koskevan erityissääntelyn ohella voidaan todeta, että henkilötietolain 8 §:n 1 momentin mukaan henkilötietoja saa käsitellä muun muassa:

- rekisteröidyn toimeksiannosta tai sellaisen sopimuksen täytäntöönpanemiseksi, jossa rekisteröity on osallisena, taikka sopimusta edeltävien toimenpiteiden toteuttamiseksi rekisteröidyn pyynnöstä (2 kohta);
- jos käsittelystä säädetään laissa tai jos käsittely johtuu rekisterinpitäjälle laissa säädetystä tai sen nojalla määrätystä tehtävästä tai velvoitteesta (4 kohta);
- jos rekisteröidyllä on asiakas- tai palvelussuhteen, jäsenyyden tai muun niihin verrattavan suhteen vuoksi asiallinen yhteys rekisterinpitäjän toimintaan (yhteysvaatimus; 5 kohta).

Mainittujen säännösten nojalla luottolaitoksilla on oikeus käsitellä muun muassa luoton myöntämiseen ja valvontaan liittyviä tietoja.

Esityksessä katsotaan, että luottoriskien hallintaa koskeva sääntely on sellainen erityinen syy, jonka vuoksi on perusteltua, että luottolaitoksille voitaisiin myöntää luoton myöntämiseen ja valvontaan liittyviä henkilötietoja ilman rekisteröidyn eli maanomistajan suostumusta. Mainittu säännös sisällytettäisiin metsätietolakiin muuttamalla lain 8 §:n 2 momenttia. Voimassa olevan säännöksen mukaan tietojärjestelmän julkisia tietoja voidaan teknisen käyttöyhteyden avulla luovuttaa metsätalouteen liittyvää kaupallista tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jos maanomistaja on siihen antanut suostumuksen. Mainitun momentin loppuun sisällytet-

täisiin luottolaitoksia koskeva erityissäännös, jossa poikettaisiin suostumusta koskevasta vaatimuksesta.

Henkilötietojen käsittelyn keskeinen periaate on käyttötarkoitussidonnaisuus. Käyttötarkoitussidonnaisuudesta säädetään henkilötietolain 7 §:ssä. Se tarkoittaa, että henkilötietoja saa käyttää tai muutoin käsitellä vain tavalla, joka ei ole yhteensopimaton sen kanssa, miten henkilötietojen käsittely on suunniteltu. Henkilötietojen käsittelyn suunnitteluun kuuluu henkilötietolain 6 §:n mukaan muun muassa henkilötietojen käsittelyn tarkoitusten määrittäminen sekä sen määrittäminen, mistä henkilötiedot säännönmukaisesti hankitaan ja mihin niitä säännönmukaisesti luovutetaan. Henkilötietolain 7 §:n mukaan myöhempää henkilötietojen käsittelyä historiallista tai tieteellistä tutkimusta tai tilastotarkoitusta varten ei pidetä yhteensopimattomana alkuperäisten käsittelyn tarkoitusten kanssa.

Kiinteistötietojärjestelmästä ja siitä tuotettavasta tietopalvelusta annetun lain (453/2002) 6 §:n 3 momentissa säädetään kiinteistötietojärjestelmän tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla. Mainitun säännöksen mukaan kiinteistötietojärjestelmän tietoja voidaan luovuttaa esimerkiksi sille, joka tarvitsee tietoja luoton myöntämistä ja valvontaa varten. Liiketoimintakiellosta annetun lain (1059/1985) 21 §:n 2 momentin mukaan oikeusrekisterikeskus voi luovuttaa tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla tai muutoin sähköisesti muun muassa luotto- ja rahoituslaitoksille. Samanlainen tarve luovuttaa tietoja teknisen käyttöyhteyden avulla liittyy luoton myöntämisen ja valvonnan osalta myös metsätietojärjestelmän metsänkäyttöilmoituksia koskeviin tietoihin.

Ehdotettu luottolaitoksia koskeva erityissäännös edistää metsätaloutta. Ehdotus parantaisi metsäkiinteistöjen vakuuskäytön edellytyksiä vaikuttaen samalla positiivisesti metsäomaisuuden taloudelliseen hyödyntämiseen. Erityissäännöksen arvioidaan parantavan pankkien mahdollisuuksia seurata luoton vakuutena käytettävän metsäkiinteistön arvoa nykyisestäään ja siten parantavan metsätalouden harjoittamisen edellytyksiä. Samoin esitetyn muutoksen arvioidaan parantavan metsänomistajan rahoitusasemaa ja siten helpottavan metsäomaisuuteen kohdistuvien investointien tekemistä, kuten lisämaan hankintaa ja metsänparannustöiden toteuttamista. Metsätietojärjestelmän julkisia tietoja olisi tarkoitus luovuttaa luoton myöntämistä ja valvontaa varten. Metsänkäyttöilmoitukset olisivat keskeinen väline luoton valvonnassa. Edellä todettujen seikkojen vuoksi esityksessä katsotaan, että esitetty metsätietojen käyttötarkoitus on yhteensopiva metsätietojärjestelmän alkuperäisen käyttötarkoituksen eli metsätalouden edistämisen kanssa.

Pankkisalaisuus ja rekisterinpitäjän velvoitteet

Luottolaitoslain 15 luvun 14 §:ssä säädetään pankkisalaisuudesta. Mainitun pykälän 1 momentissa säädetään salassapitovelvollisuuden sisällöstä. Mainitun pykälän 2 momentin mukaan luottolaitoksella ja sen kanssa samaan konsolidointiryhmään kuuluvalla yrityksellä on kuitenkin velvollisuus antaa 1 momentissa tarkoitettuja tietoja syyttaja- ja esitutkintaviranomaiselle rikoksen selvittämiseksi sekä muulle viranomaiselle, jolla on lain mukaan oikeus saada sellaisia tietoja.

Julkisuuslain 13 §:n 2 momentin mukaan pyydettyä saada tieto salassa pidettävästä asiakirjasta taikka viranomaisen henkilörekisteristä tai muusta asiakirjasta, josta tieto voidaan luovuttaa vain tietyin edellytyksin, tiedon pyytäjän on, jollei erikseen toisin säädetä, ilmoitettava tietojen käyttötarkoitus sekä muut tietojen luovuttamisen edellytysten selvittämiseksi tarpeelliset seikat sekä tarvittaessa tiedot siitä, miten tietojen suojaus on tarkoitus järjestää. Julkisuuslain 16 §:n 3 momentin mukaan viranomaisen henkilörekisteristä 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. Lisäksi henkilötietolaissa säädetään useista rekisterinpitäjää koskevista velvoitteista, joista yksi keskeinen on henkilötietojen käsittelyn laillisuuden varmistaminen (huolellisuusvelvoite ja tietojen suojaaminen). Tietojen luovuttaminen on yksi tapa käsitellä henkilötietoja.

Esityksessä katsotaan, ettei edellä olevan perusteella ole erikseen tarpeen säätää metsäkeskuksen oikeudesta saada luottolaitokselta ne salassapitovelvollisuuden piiriin kuuluvat tiedot, jotka ovat välttämättömiä tietojen käsittelyn laillisuuden arvioimiseksi.

Luovutettujen tietojen käyttö

Esityksen valmistelun aikana maa- ja metsätalousministeriö selvitti virkатыönä, onko metsätietojärjestelmästä annettuja tietoja mahdollista luovuttaa edelleen. Metsätietolain esitöissä asiasta mainitaan siltä osin kuin kyse on metsätietojärjestelmän tietojen luovuttamisesta teknisen käyttöyhteyden avulla. Metsätietolain 13a §:n perusteluissa (HE 12/2012 vp) todetaan Metsään.fi-palvelun vakioehdoista, että Metsään.fi-palvelussa käytettäisiin myös vakiomuotoista sitoumusta tietojen suojaamisesta ja että tällöin sitoumuksesta tulisi käydä ilmi, että tietoja käytetään vain sitoumuksessa yksilöityihin tarkoituksiin ja ettei tietoja saa luovuttaa sivullisille. Metsätietojärjestelmän tietojen luovutuksensaajat ovat monesti sellaisia tahoja, jotka hoitavat maanomistajan metsien hoitoon ja käyttöön liittyviä asioita. Yhtenä esimerkkinä metsien hoitoon ja käyttöön liittyvien asioiden hoitamisesta on metsäpalveluja koskevien tarjouspyyntöjen tekeminen. Tarjouspyyntöjen ohkeen on tällöin usein tarkoituksenmukaista liittää ao. kohteita koskevat metsävaratiedot.

Metsätietolakiin ehdotetaan lisättäväksi uusi 13 b §. Säännöksessä todettaisiin ensinnäkin henkilötietolain käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyen, että metsätietojärjestelmästä luovutettuja tietoja saisi käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu. Tämä vaatimus koskee henkilötietojen luovutuksia jo tälläkin hetkellä henkilötietolain perusteella. Lisäksi uudessa pykälässä säädettäisiin siitä, että tietoja saisi luovuttaa edelleen tai muuten antaa sivulliselle vain, jos siitä on säädetty laissa tai jos metsäkeskus on tietojen luovuttamista koskevassa päätöksessään antanut siihen nimenomaisen luvan. Lisäksi säännöksessä edellytettäisiin metsäkeskuksen antaman luvan osalta, ettei tietojen käsittely tällöin poikkea metsätietojärjestelmän alkuperäisestä käyttötarkoituksesta. Uusi 13 b § koskisi tietojen luovuttamista teknisen käyttöyhteyden avulla samoin kuin tietojen luovuttamista kopiona tai tulosteena taikka tietojen antamista sähköisessä muodossa.

Ehdotettu uusi 13 b § perustuu henkilötietolain 7 §:ssä säädetylle käyttötarkoitussidonnaisuuden periaatteelle. Tämän periaatteen mukaisesti metsätietojärjestelmästä luovutettuja tietoja saisi käyttää vain siihen tarkoitukseen, johon ne on luovutettu ja tästä johtuen tietojen edelleenluovutus, tapahtui se mihin alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavaan tarkoitukseen tahansa, olisi lähtökohtaisesti kielletty. Pääsäännön muodostaisi siten tietojen edelleenluovutusta koskeva kielto. Niin varmistettaisiin, ettei tietoja käytetä alkuperäisestä käyttötarkoituksesta ja asiayhteydestä erillisesti tai poikkeavasti. Vaikka käyttötarkoitussidonnaisuudesta säädetään henkilötietolaissa, lakiin sisällytettäisiin säännös, jossa edellytettäisiin, ettei edelleenluovutettujen tietojen käsittely saisi poiketa metsätietojärjestelmän alkuperäisestä käyttötarkoituksesta. Tietojen käsittelyn tulisi näin ollen liittyä metsätalouden edistämiseen. Todetakoon, ettei käyttötarkoitussidonnaisuuteen liittyvä säännös rajoita rekisteröidyn omaa toimintaa. Maanomistaja voi itse luovuttaa omia tietojaan rajoituksetta. Tällöin merkitystä ei ole sillä, mihin tarkoitukseen tiedot luovutetaan.

Tässä yhteydessä voidaan todeta, että esimerkiksi väestötietojärjestelmästä ja Väestörekisterikeskuksen varmennepalveluista annetun lain (661/2009) 51 §:n mukaan väestötietojärjestelmästä luovutettuja tietoja saa käyttää vain siihen käyttötarkoitukseen, johon ne on luovutettu. Mainitun säännöksen mukaan väestötietojärjestelmän tiedot saa luovuttaa edelleen tai muuten antaa sivulliselle vain, jos siitä on säädetty laissa tai jos tiedon luovuttanut rekisterihallinnon viranomaisella on antanut siihen nimenomaisen luvan. Vesikulkuneuvorekisteristä annetun lain (424/2014) 25 §:n mukaan vesikulkuneuvorekisteristä muutoin kuin yksittäisluovutuksena saatuja tietoja ei saa luovuttaa edelleen kolmannelle ilman Liikenteen turvallisuusviraston lupaa. Viranomaisilla on kuitenkin oikeus tietojen edelleen luovuttamiseen, jos luovuttaminen perustuu lakiin, Suomea sitovan kansainvälisen sopimuksen velvoitteeseen tai Euroopan unionin lainsäädäntöön. Myös ajoneuvoliikennerekisteristä annetun lain (541/2003) 16 §:ssä säädetään henkilötietojen edelleenluovuttamisesta. Uusi 13 b § olisi samanlainen kuin väestötietojärjestelmää koskeva edellä mainittu säännös.

Ehdotetulla uudella säännöksellä (13 b §) ei olisi tarkoitus estää määriteltyyn käyttötarkoitukseen välittömästi liittyvää edelleenluovutusta esimerkiksi viranomaisille säädetyn tai määrätyn yhteistyön puitteissa. Ehdotettu säännös mahdollistaa ensinnäkin alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavan käsittelyn, jos siitä on säädetty laissa. Toiseksi säännös antaa rekisterinpitäjälle mahdollisuuden tehdä edelleenluovutuskiekkolista poikkeuksia. Tältä osin säännös on tarkoitettu soveltamisalaltaan suppeaksi. Poikkeusmahdollisuus olisi tarkoitettu käytettäväksi vain sellaisissa tapauksissa, joissa tietopyynnössä olisi yksilöity, mitä tarkoituksia varten tietoja on tarpeen luovuttaa edelleen sivullisille. Käyttötarkoituksen tulisi tällöin liittyä metsätietojärjestelmän alkuperäiseen käyttötarkoitukseen eli metsätalouden edistämiseen. Lupaa tietojen edelleenluovuttamiseen voisi pyytää myös jälkikäteen erikseen. Metsäkeskuksen päätöksessä, jossa annetaan lupa tietojen edelleenluovutukseen, tulee yksilöidä edelleenluovutettavien tietojen käyttötarkoitukset. Lupaan liitetyissä ehdoissa tulisi muistuttaa tietojen edelleenluovuttajaa huolehtimaan henkilötietolain velvoitteista.

Luvan myöntäminen tietojen edelleenluovutukseen ei kuitenkaan tarkoita sitä, että vastuu edelleenluovutuksen laillisuudesta säilyisi metsäkeskuksella. Luvan myöntämisen edellytyksenä olisi, että luovutuksensaaja selvittäisi lupahakemuksessaan, miten henkilötietojen käsittelyn lainmukaisuus on tarkoitus varmistaa edelleenluovutuksissa. Luovutuksensaaja vastaisi siitä, että edelleenluovutus olisi lupapäätöksen mukainen. Jos edelleenluovuttajaa on henkilötietolain tarkoittu rekisterinpitäjä, rekisterinpitäjää koskisivat luovutuksen edellytysten arvioinnissa henkilötietolain säännökset. Tältä osin voidaan todeta, että metsätietolain 13 §:ssä edellytetään tiedon pyytäjän toimittamaan metsäkeskukselle rekisteriselosteen, jos tiedot on tarkoitus tallettaa luovutuksensaajan henkilörekisteriin kestoaltaan pitempiaikaista käyttötarkoitusta varten. Lisäksi metsätietolain 13 §:ssä säädetään, että tietojen luovuttamista koskevaan päätökseen on liitettävä tietojen suojaamiseksi tarpeelliset tietojen käytön ehdot ja rajoitukset.

3 Esityksen vaikutukset

Suomen metsäkeskus aloitti toimintansa 1 päivänä tammikuuta 2012. Metsätietojärjestelmään liittyvä rekisterinpito on yksi metsäkeskukselle säädettyistä julkisista hallintotehtävistä. Metsäkeskuksen julkisten hallintotehtävien hoitamiseen on vuoden 2015 talousarviossa osoitettu 42 720 000 euron määräraha (momentti 30.60.42).

Metsäkeskus kerää alueellista metsävaratietoa noin 1,8 milj. hehtaarilta vuosittain. Tietojen keruuseen, ylläpitoon ja luovutusten hallinnointiin sekä näihin liittyvien järjestelmien kehittämiseen ja ylläpitoon käytetään valtion rahoitusta vajaat 17 miljoonaa euroa vuosittain. Näihin tehtäviin tarvittava työpanos on noin 210 henkilötyövuotta vuotta kohden.

Maa- ja metsätalousministeriö on antanut asetuksen Suomen metsäkeskuksen julkisen palvelun yksikön suoritteiden maksullisuudesta (130/2015). Asetus tuli voimaan 1 päivänä maaliskuuta 2015 ja se on voimassa 31 päivään joulukuuta 2016. Asetuksessa määritellään hinnat metsätietolain mukaisille tietojen luovutuksille. Asetukseen sisältyvät sähköisen Metsään.fi-asiointipalvelun vuosittaiset käyttömaksut. Metsäalan toimijalta (metsäpalveluja tarjoava yritys, yhteisö, ammatinharjoittaja tai toiminimellä palvelutoimintaa harjoittava henkilö) peritään Metsään.fi-palvelusta ja latauspalvelun käytöstä 60 euroa/kunta/vuosi. Oman metsäomaisuuden hoitamisessa julkisyhteisöt, säätiöt ja oppilaitokset, sijoitusrahastot, voittoa tavoittelemattomat yhdistykset ja muut ei-kaupalliset toimijat maksavat Metsään.fi-palvelusta 300 euroa vuosittain (sisältäen 5 henkilökäyttäjää). Asetuksen mukaan yksityiselle metsänomistajalle, yhteisöomistajalle ja yhteismetsän hoitokunnalle palvelun käyttö on maksutonta. Asetuksessa säädetään lisäksi Metsään.fi-palvelun sisältöä hyödyntävän sovelluksen (esimerkiksi mobiili- tai verkkopalvelu) kehittäjältä perittävistä maksuista.

Esityksen valmistelun aikana maa- ja metsätalousministeriö pyysi metsäkeskukselta alustavaa arviota niistä kustannuksista, joita syntyy teknisen käyttöyhteyden avaamisesta luottolaitosten käyttöön. Arvioon vaikuttaa teknisen käyttöyhteyden toteuttamistapa. Metsäkeskus arvioi selvityksessään alustavasti kolmea eri toteuttamistapaa. Niissä tarkastelun lähtökohtana on metsänkäyttöilmoitusten tietojen toimittaminen luottolaitoksille. Todettakoon, että luottolaitoksilla on jo nyt mahdollisuus saada teknisen käyttöyhteyden avulla suostumuksen perusteella vakuutena olevan kiinteistön tiedoista esimerkiksi puuston määrää ja ikää koskevia tietoja. Vuoden 2016 alkupuoliskolla tehtävän Metsään.fi-palvelun muutoksen jälkeen luottolaitoksilla on mahdollista nähdä metsänomistajan suostumuksen perusteella kiinteistöön kohdistuvien metsänkäyttöilmoitusten tiedot. Tiedot ovat nähtävissä Metsään.fi-palvelussa heti, kun ne ovat saapuneet sähköisesti Metsäkeskukseen tai kun paperilla saapunut käyttöilmoitus on tallennettu tietojärjestelmään. Käyttöilmoituksista noin 90 prosenttia toimitetaan sähköisesti.

Yksi tarkastelun kohteena ollut vaihtoehto oli se, että metsäkeskuksen tietojärjestelmä tarkastaisi automaattisesti saapuneen metsänkäyttöilmoituksen osalta Maanmittauslaitoksen rajapintapalvelusta, onko käyttöilmoituksen kiinteistöllä kiinnityksiä, jotka on pantattu tietyille pankille ja lähettäisi siitä viestin ao. pankille. Kyseistä vaihtoehtoa ei katsottu tässä vaiheessa kuitenkaan toteuttamiskelpoiseksi, koska panttikirjan on voinut saada sähköisessä muodossa vasta 1.11.2013 alkaen ja enemmistö panttikirjoista on vielä paperimuotoisia. Sähköisten panttikirjojen käyttöönoton yhteydessä ei määritelty siirtymäaikaa, jona siirrytään kokonaan sähköisiin panttikirjoihin. Tämän vuoksi metsäkeskus ei selvittänyt tarkemmin kyseisen vaihtoehdon toteuttamista ja sen kustannuksia.

Toinen tarkastelun kohteena ollut vaihtoehto oli metsänkäyttöilmoitusten toimittaminen pankille teknisen rajapinnan avulla, jolloin pankki voisi omasta tietojärjestelmästään pyytää yhden tai useamman kiinteistön osalta tiedot niihin kohdistuvista metsänkäyttöilmoituksista. Tämä vaihtoehto tarkoittaisi kokonaan uutta tietoteknistä ratkaisua, joka edellyttäisi useita muutoksia sekä metsäkeskuksen tietojärjestelmiin että myös muutoksia pankkien tietojärjestelmiin. Tämän vaihtoehdon toteuttamisvaihtoehdoksi metsäkeskus arvioi useita vuosia. Metsäkeskus ei pitänyt vaihtoehtoa toteuttamiskelpoisena eikä sen vuoksi selvittänyt sitä enempää sen kustannusten arvioimiseksi.

Kolmantena tarkastelun kohteena oli metsäkeskuksen nykyinen sähköinen Metsään.fi-palvelu. Todettakoon, että luottolaitokset voivat jo tälläkin hetkellä rekisteröityä Metsään.fi-palvelun käyttäjäksi ja saada yksittäisen kiinteistön tietoja ja mahdollisia metsänkäyttöilmoituksia, jos maanomistaja on siihen antanut suostumuksen. Metsään.fi-palveluun on tarkoitus toteuttaa vuoden 2015 aikana toiminnallisuus, jolla palvelun kautta on haettavissa kaikki Metsäkeskuksen metsävaratietokannassa olevat metsänkäyttöilmoitukset. Tätä toiminnallisuutta voidaan

laajentaa pankkien käyttöön, jolloin pankki voi hakea omien asiakkaidensa kiinteistöihin kohdistuvia metsänkäyttöilmoituksia. Tätä varten Metsään.fi-palvelussa tulisi olla luettelo pantatuista kiinteistöistä. Lisäominaisuutena on mahdollista toteuttaa ns. vahtipalveluominaisuus. Tällöin pankki saa ilmoituksen sähköpostitse uusista metsänkäyttöilmoituksista, jotka kohdistuvat pantatulle kiinteistölle. Ehdotetun säännöksen nojalla luottolaitokset saisivat oikeuden katsoa metsävaratietoja laajemminkin edellyttäen, että se on tarpeen luoton myöntämisessä ja valvonnassa. Alustava arvio tällaisen ns. vahtipalveluominaisuuden toteuttamisesta on 60 000 euroa.

Vaikutukset luottolaitoksiin

Esityksen keskeisin vaikutus luottolaitoksiin on se, että se parantaa pankin tiedonsaantimahdollisuuksia. Esityksen suurin merkitys pankkien kustannusten ja tuottojen kannalta on siinä, että ehdotetun lain voimaantulon ja tietojärjestelmään tehtyjen teknisten muutosten (ns. vahtipalvelu) jälkeen metsäkiinteistöä on mahdollista arvostaa vakuutena korkeammalle kuin sellaista metsäkiinteistöä, jonka hakkuista ei saada etukäteen tietoa. Lainsäädäntö parantaa siten pankin mahdollisuuksia ja edellytyksiä rahoittaa esimerkiksi metsäkauppoja tilanteissa, joissa ostajan omarahoitus tai muut tarjottavat vakuudet, jäävät vähäisiksi. Tämä vaikuttaa osaltaan pankkien palkkio- ja rahoitustuottoihin. Esitys ehkäisee todennäköisesti jossain määrin myös luottotappioiden syntymistä.

Lain muuttamisen myötä saatujen tietojen käsittely edellyttää pankeissa joka tapauksessa seuranta- ja arkistointia ja mahdollisesti jatkotoimenpiteitä, joten muutoksesta aiheutuu luotonantajille mahdollisten säästöjen lisäksi myös kustannuksia. Jotta pankki voi käytännössä hyödyntää lakimuutoksen mahdollistamaa tiedonsaantioikeuttaan, edellyttää tämä tietojärjestelmämuutoksia. Esityksen valmisteluvaiheessa ei ole ollut mahdollisuutta arvioida tarkemmin näitä luottolaitoksille aiheutuvia kustannuksia.

Suostumuksen hankkiminen toteuttamisvaihtoehtona

Metsänomistajan suostumus voitaisiin todennäköisesti hankkia suhteellisen maltillisin kustannuksin uusien panttaussopimusten yhteydessä. Tällöin luottolaitosten näkökulmasta käytännön ongelmana on kuitenkin se, että metsänomistajan antama suostumus on jälkikäteen aina peruutettavissa. Jos asiakas peruuttaa suostumuksensa panttaussopimuksen solmimisen jälkeen, on suostumusta pyydettyävä erikseen uudelleen. Metsävakuudellisten luottojen laina-ajat saattavat olla suhteellisen pitkiä, esimerkiksi 20 vuotta tai poikkeustapauksissa jopa pidempiäkin. Siirtymäaika, jonka kuluessa suostumukset saataisiin uusien panttaussopimusten yhteydessä, kestäisi siten pahimmillaan useita kymmeniä vuosia ennen kuin kaikkien asiakkaiden suostumukset ovat saatu.

Nykyisen vakuuskannan osalta suostumuksen hankkimisella on laajempia kustannusvaikutuksia. Yksittäisellä pankilla saattaa olla lainakannassaan useita kymmeniä tuhansia luottoja, joiden vakuutena toimii metsäkiinteistö. Kustannukset aiheutuvat suostumuksen hankkimiseen liittyvästä työmäärästä ja ajankäytöstä. Työaikaa käytettäisiin asiakasneuvotteluun, suostumusten laatimiseen, postittamiseen ja arkistointiin. Pankin on myös luotava prosessi olemassa olevien metsävakuuksien käsittelyyn sen seuraamiseksi, ketkä asiakkaista ovat antaneet suostumuksensa. Jokainen suostumus edellyttäne asiakkaan henkilökohtaista asiointia pankissa, mikä aiheuttaa työtä ja vie aikaa niin pankilta kuin asiakkaaltakin. Mikäli suostumuksen antaminen olisi mahdollista esimerkiksi pankin verkkopalvelun kautta, edellyttäisi tämä joka tapauksessa tietojärjestelmämuutoksia. Tämä vaihtoehto ei kuitenkaan sopisi kaikille asiakkaille, vaan osa suostumuksista tulisi antaa joka tapauksessa henkilökohtaisesti käymällä pan-

kissa. Yksittäisen pankin osalta kyse voi kuitenkin olla kokonaisuudessaan useiden satojen tuhansien eurojen suuruisesta kustannuksesta.

Edellä mainittujen luottolaitoksille aiheutuvien kustannusten sekä edellä tämän esityksen 2 luvussa mainituin perustein esityksessä katsottiin perustelluksi säätää, että tiedot voidaan luovuttaa luottolaitoksille luoton myöntämistä ja valvontaa varten ilman suostumusta.

Vaikutukset maanomistajiin ja elinkeinotoimintaan

Esitys tukee metsämaan vakuusarvon säilyttämistä ja sitä kautta helpottaa metsäkauppojen rahoitusta ja auttaa tilarakenteen kehittämisessä. Rahoituksen helpottumisen voi olettaa vaikuttavan metsäkauppojen lisääntymiseen, kun omarahoituksen ja täydentävän vakuuden tarve voi jonkin verran pienentyä.

Tiedonsaantioikeuksien parantamisen voidaan myös sanoa edistävän kilpailun edellytyksiä. Maanomistajien ja metsätilojen ostajien kannalta rahoitusmahdollisuuksien arvioidaan paranevan.

4 Asian valmistelu

Maa- ja metsätalousministeriö käynnisti säädöshankkeen 10.2.2015. Esitys on valmisteltu virkatyönä. Esitysluonnoksen valmisteluun on osallistunut myös Suomen metsäkeskus.

Esitysluonnoksesta pyydettiin lausunnot

5 Riippuvuus muista esityksistä

Eduskunnan käsiteltäväksi tulee samanaikaisesti hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi Suomen metsäkeskuksen liiketoimintayksikön muuttamisesta osakeyhtiöksi, Suomen metsäkeskuksesta annetun lain muuttamisesta ja Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta. Myös kyseisessä esityksessä esitetään muutettavaksi metsätietolakeja, mutta muutosehdotus koskee Suomen metsäkeskuksen organisaatorakenteen muuttamista (julkisen palvelun yksikön ja liiketoimintayksikön muodostaman kokonaisuuden purkaminen) ja kohdistuu näin ollen eri pykälään kuin tämän esityksen lakiehdotus. Esitysten koskiessa samaa lakia on niillä sellainen yhteys, että ne on tarkoituksenmukaista käsitellä samanaikaisesti.

6 Voimaantulo

Ehdotettu laki tulisi voimaan 1 päivänä tammikuuta 2016.

Laki

Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti
muutetaan Suomen metsäkeskuksen metsätietojärjestelmästä annetun lain (419/2011) 8 §:n
2 momentti ja
lisätään lakiin uusi 13 b § seuraavasti:

8 §

Julkisten tietojen luovuttaminen teknisen käyttöyhteyden avulla

Tietojärjestelmän julkisia tietoja voidaan teknisen käyttöyhteyden avulla luovuttaa metsätalouteen liittyvää kaupallista tai muuta hyväksyttävää tarkoitusta varten, jos maanomistaja on siihen antanut suostumuksen. Luoton myöntämistä ja luoton valvontaa varten tietojärjestelmän julkisia tietoja voidaan teknisen käyttöyhteyden avulla luovuttaa kuitenkin ilman maanomistajan suostumusta.

13 b §

Luovutettujen tietojen käyttö

Metsätietojärjestelmästä luovutettuja tietoja saa käyttää vain siihen käyttötarkoitukseen, johon ne on luovutettu. Tiedot saa luovuttaa edelleen tai muuten antaa sivulliselle vain, jos siitä on säädetty laissa tai jos metsäkeskus on tietojen luovuttamista koskevassa päätöksessään antanut siihen nimenomaisen luvan. Metsäkeskus ei saa antaa lupaa metsätietojärjestelmän alkuperäisestä käyttötarkoituksesta poikkeavaan tietojen käsittelyyn.

Tämä laki tulee voimaan päivänä kuuta 20 .

Helsingissä päivänä kuuta 20

allekirjoitukset

Liite

Rinnakkaistekstit