



14.4.2025

Maa- ja metsätalousministeriö

kirjaamo.mmm@gov.fi

Viite

Asianumero: VN/1288/2024

Tietosuojavaltuutetun toimiston lausunto

Maa- ja metsätalousministeriö on pyytänyt tietosuojavaltuutetun toimiston lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi laeiksi luonnonvarakeskuksesta annetun lain ja ruoka- ja luonnonvaratilastoista annetun lain muuttamisesta. Kiitämme mahdollisuudesta lausua asiassa.

Esitysluonnoksen taustasta ja ehdotetuista muutoksista

Neuvoston asetus (EY) N:o 1217/2009 maatalouden kestävyden tietoverkon perustamisesta (jäljempänä FSDN-asetus) tuli voimaan marraskuussa 2023. FSDN-asetuksen nojalla annettavat alemman asteiset säädökset tulivat voimaan 2024 aikana.¹

Tietojen käsittely laajenee FSDN-asetuksen perusteella taloudellisten tietojen lisäksi myös ympäristöllisiin ja sosiaalisiin tietoihin. Hallituksen esitystä koskeva luonnos koskee ehdotusta, jonka mukaan lakiin lisätään luonnonvarakeskuksesta FSDN-asetuksen mukaiset tehtävät. Esityksen mukaan luonnonvarakeskuksesta annetun lain 2 §:ään lisättäisiin luonnonvarakeskuksen FSDN-asetuksen mukaiset tehtävät.

Lisäksi luonnonvarakeskukselle säädettäisiin tehtävää koskevista tiedonsaantioikeuksista. Vaikka kyse on sellaisenaan sovellettavasta EU:n asetuksesta, esitetään luonnoksessa täydentävän kansallisen sääntelyn antamista kansallisten viranomaisten ja Euroopan komission välisen tietojenvaihdon toimivuuden varmistamiseksi. Käsiteltävänä olevassa luonnoksessa esitetään luonnonvarakeskuksen toimimista kansallisena yhdyselimenä. Yhdyselimenä toimimisen mahdollistamiseksi luonnonvarakeskukselle esitetään säädettäväksi salassapitosäännösten estämättä oikeus saada muilta kansallisilta viranomaisilta tietoja sekä toimittaa ne edelleen Euroopan komissiolle.

Hallituksen esitystä koskevassa luonnoksessa ehdotetaan muutettaviksi luonnonvarakeskuksesta annettua lakia ja ruoka- ja luonnonvaratilastoista annettua lakia. Tarkoituksena on myös muuttaa luonnonvarakeskuksesta annettua lakia vastaamaan paremmin luonnonvarakeskuksen

¹ Komissio ilmoitti Pelloilta pöytään -strategiassa (COM (2020) 381 final) aikomuksestaan muuttaa FADN (Farm Accountancy Data Network) maatalojen kestävyttä koskevaksi tietoverkoksi (Farm Sustainability Data Network, FSDN).

tarpeisiin ja nykyistä toimintaa. Myös lakia ruoka- ja luonnonvaratilastoista päivitetäisiin vastaamaan paremmin luonnonvarakeskuksen nykyistä toimintaa riistataloutta ja metsästystä koskevan tilastoinnin osalta.

Tiedonsaantioikeuden toteuttamistapa

Hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, että tiedonsaantioikeuksia koskevalla sääntelyllä pyritään vähentämään luonnonvarakeskukselle koituvaa hallinnollista taakkaa. Tähän liittyen hallituksen esitystä koskevassa luonnoksessa on tuotu esille, että FSDN-asetuksen edellyttämät tietojensaantioikeudet olisi mahdollista toteuttaa myös julkisuuslain 28 §:n nojalla. Hallituksen esitystä koskevan luonnoksen mukaan FSDN-asetuksen 4 artiklan 3 kohta edellyttää sen varmistamista, että yhdyskymmillä on oikeus päästä 2 kohdassa tarkoitettuihin tietolähteisiin ja käyttää niitä. Nimenomaisella säätämällä varmistetaan, että luonnonvarakeskuksella on pääsy tietoihin maksutta.²

Tietosuojavaltuutetun toimisto pitää perusteltuna sitä, että viranomaisen tiedonsaantioikeudesta säädetään laintasolla ja että kansallista liikkumavaraa käytetään vain siltä osin kuin se on sallittua ja toisaalta silloin kun se on välttämätöntä henkilötietojen suojan toteuttamiseksi (kuten PeVL 14/2018 vp., ja PeVL 2/2018 vp.). Tietosuojavaltuutetun toimisto muistuttaa siitä, että salassapitovelvollisuus on suojakeino, joilla turvataan rekisteröidyn perusoikeuksia ja etuja. Perustuslakivaliokunta on lausunkäytännössään katsonut, että salassapitosäännösten edelle menevässä tietojensaantioikeudessa on viime kädessä kysymys siitä, että tietoihin oikeutettu viranomainen omine tarpeineen syrjäyttää ne perusteet ja intressit, joita tietoja hallussaan pitävään viranomaiseen kohdistuvalla salassapitovelvollisuudella suojataan. Mitä yleisluonteisempi tietojensaantiin oikeuttava sääntely on, sitä suurempi on vaara, että suojatut intressit voivat syrjäytyä hyvin automaattisesti (kuten PeVL 31/2017 vp.).

Tietosuojavaltuutetun toimisto pitää kannatettavana sitä, että tiedonsaantioikeus rajattaisiin koskemaan ehdotuksessa mainittujen tehtävien kannalta vain välttämättömiä tietoja. Kysymyksessä olevia välttämättömiä tietosisältöjä olisi kuitenkin hyödyllistä arvioida tarkemmin esityksen jatkovalmisteluissa (ks. tarkemmin alempana).

Yleisiä huomioita

Käsiteltävien tietojen osalta hallituksen esitysluonnoksessa on todettu, että ”FADN-järjestelmässä on kerätty tilojen maatalouden taloudelliseen toimintaan liittyvät kirjanpitoliedot sekä tuotantoprosessiin liittyviä tietoja, kuten sato- ja viljelytiedot, tuotantoeläinten määrät sekä mm. yrittäjien työpanoksen ja palkkatyön laajuuteen liittyviä tietoja. Maatalouden keskeytyksen tietoverkossa, aineistokeräys laajenee merkittävästi, ympäristöön ja sosiaalisiin aiheisiin liittyviin tietoihin.” Hallituksen esitysluonnoksen mukaan yksityiseltä yhteisöltä kerättävät tiedot saattavat sisältää esimerkiksi liikesalaisuuksia. Luonnoksessa on niin ikään tuotu esille, että esitys on merkityksellinen yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta.

² Hallituksen esitystä koskevan luonnoksen mukaan pykälässä säädettäisiin Luonnonvarakeskuksen oikeudesta saada sille säädettyjen tehtävien hoitamiseksi välttämättömät tiedot Ruokaviraston ylläpitämistä maatilarekisteristä, nautarekisteristä, lammas- ja vuohirekisteristä sekä Suomen riistakeskukselta sen ylläpitämistä Oma riista -palvelusta.

Tietosuojavaltuutetun toimisto kehottaa maa- ja metsätalousministeriötä arvioimaan hallituksen esityksessä tarkemmin sitä, miltä osin uudet tietoa-aineistot³, joiden määrä kasvaa muutoksen myötä sisältävät yleisen tietosuoja-asetuksen (tietosuoja-asetus, (EU) 2016/679) 4 artiklan 1 kohdan 1-alakohdan mukaisia henkilötietoja sekä 9 artiklan 1 kohdan mukaisia erityisiin henkilötietoihin kuuluvia tietoja. Tietosuojavaltuutetun toimistolla ei ole nykyisen luonnoksen perusteella mahdollisuutta arvioida, miltä osin tietoaaineistot sisältävät henkilötietoja, ja sisältävätkö ne myös tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaisia henkilötietoja.

Henkilötiedoilla tarkoitetaan kaikkia tunnistettuun tai tunnistettavissa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja. Tunnistettavissa olevana pidetään luonnollista henkilöä, joka voidaan suoraan tai epäsuorasti tunnistaa erityisesti tunnistetietojen, kuten nimen, henkilötunnuksen, sijaintitiedon, verkkotunnistetietojen taikka yhden tai useamman hänelle tunnusomaisen fyysisen, fysiologisen, geneettisen, psyykkisen, taloudellisen, kulttuurillisen tai sosiaalisen tekijän perusteella.

Esitysluonnoksessa on todettu tarkemmin arvioimatta, että tiedot eivät sisältäisi arkaluonteisia tietoja. Luonnoksesta ei käy ilmi, tarkoitetaanko tässä valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia henkilötietoja. Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että kerätyt tietoaaineistot ovat laajoja. Tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 1-kohdassa on säädetty *erityisistä henkilötiedoista*. Kohdan mukaan sellaisten henkilötietojen käsittely, joista ilmenee rotu tai etninen alkuperä, poliittisia mielenkiintoja, uskonnollinen tai filosofinen vakaumus tai ammattiliiton jäsenyys sekä geneettisten tietojen käsittely, biometristen tietojen käsittely henkilön yksiselitteistä tunnistamista varten tai terveyttä koskevien tietojen taikka luonnollisen henkilön seksuaalista käyttäytymistä ja suuntautumista koskevien tietojen käsittely on kiellettyä. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja saa käsitellä, kun kieltoon on säädetty poikkeus EU:n tietosuoja-asetuksessa tai erikseen unionin oikeudessa tai kansallisessa lainsäädännössä.

Henkilötietojen *käsittely* tarkoittaa esimerkiksi henkilötietojen keräämistä, säilyttämistä, käyttöä, siirtämistä ja luovuttamista. Kaikki henkilötietoihin kohdistuvat toimenpiteet henkilötietojen käsittelyn suunnittelusta henkilötietojen poistamiseen ovat henkilötietojen käsittelyä. Esimerkiksi *pseudonymisointi* tarkoittaa henkilötietojen käsittelemistä siten, että henkilötietoja ei voida enää yhdistää tiettyyn henkilöön ilman lisätietoja. Pseudonymisoidut tiedot ovat yhä henkilötietoja, ja niiden käsittelyssä on sovellettava tietosuoja-säännöksiä. Myös henkilötietojen luovutus sisältyy tietosuoja-asetuksessa henkilötietojen käsittelyn käsitteeseen.

Hallituksen esityksen luonnoksessa ei käsitellä tarkemmin sitä, kuka toimii käsiteltävien henkilötietojen rekisterinpitäjänä. Esitysluonnoksessa tuodaan esille luonnonvarakeskukselle säädetyistä vastuista ja uusista

³ Hallituksen esitysluonnoksen mukaan uudessa FSDN-järjestelmässä kerättävä tietoaaineisto kasvaa. Esitysluonnoksessa on todettu seuraavaa tietoaaineiston määrän kasvusta sekä tiedon käyttötarkoituksesta:

"Kasvavan tietoaaineiston keräämisen lisärasitteen hillitsemiseksi on tarkoitustenmukaista etsiä keinoja, joilla jo olemassa olevia viranomaistietoja ja FSDN-tilan niin halutessa, myös yksityisten toimijoiden hallussa olevia tietoja voitaisiin suoraan hyödyntää. Kerättävän tiedon saatavuuteen on kiinnitettävä huomiota, kun Euroopan unionin lähtökohdista asetetut vaatimukset kasvavat. FSDN-järjestelmä on perinteisesti käsittänyt erityisesti tilojen taloudelliseen toimintaan liittyvät kirjanpito tiedot, mutta myös tuotannon tehokkuuteen liittyviä muuttujia kuten lannoitteiden käytön tietojen sekä tuottavuuden kehittämiseen liittyviä työvärien seuranta sekä yrittäjien että työntekijöiden tekemänä. Ympäristölliset tiedot laajenevat siksi, että aineisto kuvaisi monipuolisemmin yritysten toiminnan luonnetta, vaikutuksia ja ympäristövaikutuksia. Samoin maatalousyritysten sosiaalisen ulottuvuuden eli käytännössä työntekijöihin ja työn tekemiseen liittyvien muuttujien lisäämisen tarkoitus on parantaa tietojen kattavuutta sekä vaikutusten arviointiin liittyvää analyysiä."



tiedonsaantioikeuksista. Luonnoksessa tuodaan esille, että tiedot myös siirretään komissiolle. Tietosuojavaltuutetun toimisto katsoo, että esitysluonnokseen tulisi selventää, kuka taho on käsiteltävien henkilötietojen osalta rekisterinpitäjä. Käytännön toimijoiden sekä rekisteröityjen tulisi saada selkeä käsitys siitä, kuka toimii rekisterinpitäjänä. Vastuunajon ja sääntelyn selkeyden kannalta pelkkä käsittelystä säättäminen ei välttämättä ole riittävää. FSDN-asetuksen 16 b artiklassa on todettu, että komissio on rekisterinpitäjä maatilailmoituksiin sisältyvien henkilötietojen käsittelyä varten siitä hetkestä alkaen, kun se vastaanottaa kyseiset tiedot. Jäsenvaltioiden on määritettävä rekisterinpitäjä ja tarvittaessa henkilötietojen käsittelijä niiden alueella sijaitsevia tiloja koskeviin maatilailmoituksiin sisältyvien henkilötietojen käsittelyä varten.⁴

Rekisterinpitäjällä tarkoitetaan luonnollista henkilöä tai oikeushenkilöä, viranomaista, virastoa tai muuta elintä, joka yksin tai yhdessä toisten kanssa määrittelee henkilötietojen käsittelyn tarkoitukset ja keinot; jos tällaisen käsittelyn tarkoitukset ja keinot määritellään unionin tai jäsenvaltioiden lainsäädännössä, rekisterinpitäjä tai tämän nimittämistä koskevat erityiset kriteerit voidaan vahvistaa unionin oikeuden tai jäsenvaltion lainsäädännön mukaisesti. Rekisterinpitäjäksi tulee osoittaa siis sellainen taho, joka tosiasiallisesti käyttää rekisterinpitäjälle kuuluvaa määräysvaltaa ja voi toteuttaa rekisterinpitäjälle kuuluvat velvoitteet. Tietosuojasetuksen 4 artiklan 8 kohdassa määritellyt henkilötietojen *käsittelijät* sen sijaan käsittelevät henkilötietoja rekisterinpitäjän lukuun.

Riskien arviointi

Ottaen huomioon esityksen mainitsemat yksityisyyteen ulottuvat vaikutukset, tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota siihen, että muistiossa ei ole tunnistettu henkilötietojen käsittelystä aiheutuvia riskejä henkilöiden perusoikeuksille, eikä yksilöity mitä lainsäädännössä säädettyjä suojatoimia rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien suojaamiseksi on tarkoitus soveltaa kyseessä olevaan henkilötietojen käsittelyyn. Jatkovalmistelussa esitystä olisi hyvä tarkentaa tältä osin.

Yleisen tietosuojasetuksen 35 artiklan 10 kohdan mukaisesti osana lainvalmistelutyötä voidaan (säätäessään 6 art. e- ja c-alkahtaan perustuvasta käsittelyperusteesta) tehdä tietosuojaa koskeva vaikutustenarviointi. Mikäli vaikutustenarviointi toteutetaan lainsäädäntötyön yhteydessä, ei vaikutustenarviointia ole välttämätöntä tehdä enää kyseisten käsittelytoimien yhteydessä, jollei erikseen säädetä, että rekisterinpitäjän on tarpeen tehdä vaikutustenarviointi ennen tosiasiallisten käsittelytoimien aloittamista.

Oikeusperusteesta

Hallituksen esitysluonnoksen perustelujen mukaan henkilötietojen tietosuojasetuksen 6 artiklan 1 kohdan mukainen oikeusperuste olisi 6 artiklan 1 kohdan c-alkahta eli lakisääteinen velvoite. Esitysluonnoksen mukaan FADN-järjestelmään osallistuminen on ollut jäsenvaltioiden maatalousyrittäjille vapaaehtoista. Hallituksen esitystä koskevan luonnoksen mukaan myös uusi FSDN-järjestelmä on vapaaehtoista.

⁴ Tieto etsitty täältä: [Neuvosto hyväksyi asetuksen maatalojen kestävyden tietoverkosta - Consilium](#).



Tietosuojavaltuutetun toimisto kiinnittää huomiota siihen, että lainsäädäntöä valmisteltaessa tulisi perusteluihin lisätä, että vapaaehtoisuudella ei tarkoitettaisi tietosuoja-asetuksen mukaista henkilötietojen käsittelyn oikeusperustetta (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan a-kohta), eikä tietosuoja-asetuksen 9 artiklan mukaista nimenomaista suostumusta (tietosuoja-asetuksen 9 artikla 2 kohta a-alakohta), vaan kyse on ilmeisesti siitä, että osallistuminen FSDN-järjestelmään olisi ensisijaisesti vapaaehtoista.

Selvyiden vuoksi tietosuojavaltuutetun toimisto tuo esille, että niissä tilanteissa, kun henkilötietojen käsittely perustuu pelkästään suostumukseen, tulee suostumuksen olla aidosti vapaaehtoinen. Esimerkiksi tietosuoja-asetuksen perusteluosassa kohdassa 43 todetaan, että suostumuksen ei pitäisi olla pätevä oikeudellinen peruste henkilötietojen käsittelylle sellaisessa erityistilanteessa, jossa rekisteröidyn ja rekisterinpitäjän välillä on selkeä epäsuhta. Tämä koskee erityisesti tilannetta, jossa rekisterinpitäjänä on viranomainen ja jossa on sen vuoksi epätodennäköistä, että suostumus on annettu vapaaehtoisesti kaikissa kyseiseen tilanteeseen liittyvissä olosuhteissa. Tietosuojatyöryhmä wp29 on antanut suostumusta koskevat suuntaviivat, joissa kuvataan suostumuksen lainmukaisuutta tarkemmin (tietosuoja-asetuksen 2016/679 mukaista suostumusta koskevat suuntaviivat, 17/FI WP259 rev.01).

Allekirjoitus

Anu Talus
Tietosuojavaltuutettu

Jasmina Heinonen
Ylitarkastaja

Asiakirja on allekirjoitettu sähköisesti. Allekirjoituksen oikeellisuuden voi tarkistaa tarvittaessa tietosuojavaltuutetun toimiston kirjaamosta.

Yhteystiedot

Tietosuojavaltuutetun toimisto
Sähköposti: tietosuoja@om.fi
Postiosoite: PL 800, 00531 Helsinki
Puhelinvaihte: 029 566 6700
Verkkosivut: tietosuoja.fi

