

Asia: VN/2588/2024

Lausuntopyyntö: Arviomuistio kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta

Yleistä

Ovatko arviomuistion nykytilan kuvausta koskevat osiot oikeansuuntaisia ja riittävän kattavia? Olisiko nykytilan kuvausta syytä täydentää joillain näkökulmilla tai tarpeellisilla tiedoilla?

Arviomuistiossa ehdotettu toimintatapa edellyttäisi julkishallinnossa laajaa toimintatapojen ja -prosessien kehittämistä sekä järjestelmien kehitystä, joista aiheutuu lisätyötä ja -kustannuksia. Julkishallinnon organisaatioilla ei ole yhtenäisiä toimintakäytäntöjä ja järjestelmiä hankintojen toteuttamiseen toimintamallin edellyttämässä laajuudessa. Arviomuistioon tarvittaisiin nykytilan kuvauksen lisäksi perustelut sille, miksi näin mittavaa kehittämishanketta ehdotetaan toteutettavaksi nopealla aikataululla ottamatta huomioon organisaatioiden lähtötilanteiden suurta kirjoa ja edellytyksiä tehdä käytössä oleviin järjestelmiin tarvittavia muutostöitä sekä hankkia käyttöönsä mahdollisesti puuttuvia järjestelmäpalveluita.

Arviomuistiossa ei esitetä, mitä hyötyjä hankintatietovarannosta ja ostolaskujen julkaisemisesta esitetyllä tavalla olisi hankintayksiköille. Arviomuistiossa ei käsitellä mahdollisia haittoja, joita tarjousten, sopimusten ja ostolaskuja koskevien tietojen julkaiseminen voisi aiheuttaa tietojen ja myös henkilötietojen kasautumisen ja yhdistelyn, data-analytiikan ja tekoälyn myötä sekä tarjoajien yhteistyön kautta.

Hankkeen tavoitteiden toteutumista ehdotetuilla toimintatavoilla voisi todentaa rajatulla pilotilla, jonka jälkeen voisi tehdä päätöksiä toimintamallin laajentamisesta. Pilotointiin voisi valita organisaatioita, joiden hankintavolyymeilla olisi todennäköisesti saavutettavissa kustannussäästöjä, jotka kattaisivat järjestelmämuutosten kustannukset ja muut muutoksista aiheutuvat lisätyöt.

Ovatko arviomuistioissa esitetyt toimenpiteet vaikutuksineen oikeansuuntaisia? Olisiko toimenpiteitä syytä täydentää joillakin näkökulmilla jatkovalmistelussa?

Arviomuistiossa suunniteltu digitalisaatio ei saisi aiheuttaa hankintayksiköille manuaalista työtä. Nykyisellään arviomuistiossa ei ole huomioitu virastokohtaisia resursseja tai kustannuksia. Kokonaisuuden toteuttaminen edellyttää ohjelmistojen kehittämistä (ostopalveluna), mikä aiheuttaa virastoille huomattavia kustannuksia ja vaatii aikaa, jotta lopputulos olisi onnistunut. Järjestelmien yhteensovittamiseen tulisi etsiä ratkaisuja keskitetysti, jolloin myös mahdolliset kilpailutuksen edut tulisivat hyödynnetyiksi.

Arviomuistiossa olisi ollut tärkeää kirkastaa, mikä on tämän hankintatietovarannon hyöty yksittäisen viraston näkökulmasta. Nyt suunniteltu kokonaisuus vaikuttaa vaativan toteutuakseen hankintayksiköiltä huomattavia taloudellisia ja työpanosresursseja erittäin kireällä aikataululla. Suomen Akatemia ei voi kannattaa kulujen kasvattamista nykyisessä määrärahatilanteessa.

Arviomuistiossa suunnitelmalle hahmoteltu aikataulu luo paineita myös toiminnan oikeudellisen ohjaamisen ja kehittämisen näkökulmasta. Koska tietovarantoa koskevan uuden lainsäädännön soveltamisala jää arviomuistiossa epäselväksi, ei virastoissa voida aloittaa edes ennakkollisia toimia, samalla kun suunnitelman määräajat lähestyvät. Kun lisäksi otetaan huomioon arviomuistiossa myös hahmotellut sanktiot, vaikuttaa asetelma hankintayksikön näkökulmasta varsin epäedulliselta.

Ehdotetut seuraamukset jäävät arviomuistiossa oikeudellisesti epäselviksi monelta osin, kuten seuraamussäännösten soveltamedellytykset ja oikeusperusta. Olisiko hankintayksiköllä oikeus tulla menettelyssä kuulluksi? Mistä määrärahasta seuraamusmaksut maksettaisiin? Minkä suuruisia seuraamukset voisivat olla? Suhteutettaisiinko ne hankintayksikön kokoon tai hankintavolyymiin? Jos uudistuksen toteutukseen ei ole annettu realistisia mahdollisuuksia (määrärahoja, työaikaa tai -resursseja), voidaanko sanktioita silti antaa? Voiko sanktioista valittaa ja mikä taho käsittelee nämä valitukset?

Seuraamusmaksut olisivat käytännössä valtionhallinnon varojen siirtämistä ns. taskusta toiseen, ja kokonaisuus lisäisi hallinnollista työtä huomattavasti. Odotettavaa olisi, ettei yksikään hankintayksikkö nykyisessä taloustilanteessa ja hankkeen vaatimien panostusten seurauksena hyväksyisi sille osoitettuja sanktioita. Lisäksi seuraamusmaksut eivät olisi linjassa yleisen pyrkimyksen kanssa purkaa turhaa sääntelyä ja byrokratiaa.

Suomen Akatemia suosittaa turvallisuuskysymysten ja salassapitokysymysten huolellista arviointia (sopimusrekisteri). Suomen Akatemia haluaa huomauttaa, että erityisesti suunniteltu sopimusrekisteri edellyttäisi salassapitokysymysten ratkaisemista kokonaisvaltaisesti. Salassapitokysymykset jäävät myös julkisuuslain kokonaisuudistuksen ulkopuolelle. Arviointimuistiossa kaavailun suunnitelman toteutuessa ja riippuen valitusta lähestymistavasta, tarkoittaisi tämä mahdollisesti kaikkien voimassa olevien sopimusten läpikäyntiä palveluntarjoajien kanssa, eikä tämän prosessin jälkeenkään Suomen Akatemian näkemyksen mukaan kaikkien sopimusten tulisi päättyä avoimeen tietopalveluun. Sopimusten julkaisemisen käytännön hyöty ja tarkoituksenmukaisuus jää suunnitelmassa epäselväksi.

Avoimen tietopalvelun kokonaisuudessa tulisi lisäksi huomioida eri salassapitoperusteet ja näiden eri tulkintakysymykset esim. turvallisuuden, soveltamisalan tai ajallisen voimassaolon näkökulmasta. Mikä taho määrittäisi kiistakysymyksissä salassapidonperusteet, jos esim. VM uhkasi sanktioilla, mutta hankintayksikkö näkisi tietojen luovutuksessa turvallisuusriskin?

Hankintatietovarannon soveltamisala ja säädösympäristö

Onko hankintatietovarannon perustamisen ja ylläpidon edellyttämät sääntelytarpeet tunnistettu kattavasti?

Arviomuistiossa on kattavasti arvioitu eri lakimuutostarpeita. Suomen Akatemia haluaa korostaa vastuiden selkiyttämistä julkisuuslain vaatimusten osalta. Selkeintä olisi, että jatkossa kaikki tietopyynnöt ja tiedustelut, jotka koskisivat tietovarantoon kerättäviä hankintatietoja, voitaisiin ohjata yksittäisistä virastoista suoraan VM:lle, joka ratkaisisi salassapitoon, julkisuuteen, tietosuojaan, henkilötietojen luovutuksiin ja aineiston säilyttämiseen liittyvät kysymykset.

Onko sellaisia hankintayksiköjä tai hankintoja, jotka erityisesti tulisi rajata tulevan hankintatietovarantoa koskevan sääntelyn ulkopuolelle tai toisaalta sisällyttää siihen?

Arviomuistiossa jää soveltamisala nykyisellään epäselväksi, mikä itsessään vaikeuttaa kokonaisuuden analysointia. Arviomuistion laatijat ovat halunneet jättää ns. kaikki ovet avoimiksi, mutta tällä lähestymistavalla hukataan tarkan vaikutustentarvioinnin mahdollisuus. Suomen Akatemia suosittaa, että soveltamisala määritettäisiin hankintalain kynnysarvojen mukaisesti siten, että alle EU-kynnysarvon jäävät hankinnat eivät kuuluisi suunnitellun kokonaisuuden piiriin. Lisäksi Akatemia ehdottaa, että hankintavolyymeiltään pienet hankintayksiköt jätetään kokonaan soveltamisalan ulkopuolelle, koska ennakoitavissa olevat hyödyt eivät olisi suhteessa muutosten aiheuttamaan lisätyöhön ja kustannuksiin hankintayksikössä.

Suomen Akatemia pitää huolestuttavan arviomuistion kirjauksia: ”Tämän luvun esitetyt vaatimukset eivät ole kattava tai lopullinen listaus tietovarannon vaatimuksista...” ja ”Lailla säädettäisiin asetuksenantovaltuus, jonka nojalla tietovarantoon tallennettavien tietojen toimittamistavasta ja tietosisältöjen tarkemmista yksityiskohdista voitaisiin säätää tarkemmin valtioneuvoston asetuksella. Valtiokonttorille voitaisiin säätää määräysenantovaltuus koskien mm. toimitettavien tietojen tietorakenteita sekä tietojen toimittamisen menettelytapoja ja ajankohtia.”

Viraston näkökulmasta on yllä kirjattu huomioon ottaen hyvin haasteellista arvioida tulevaa työmäärää, kustannuksia tai uudistuksen edellyttämiä oikeudellisen ohjaamisen linjauksia. Suunnitelma tulisi rajata selkeästi.

Hallinnollinen taakka ja uudistuksen aiheuttama käytännön lisätyö virastoissa on kokonaisuudessa arvioitu alakanttiin.

Arviomuistion mukaan ”Lausunnonantajia pyydetään nimenomaisesti esittämään näkemyksiään siitä, onko joitakin hankintayksiköitä tai tiettyjä hankintoja, jotka tulisi rajata tulevan sääntelyn ulkopuolelle.”

Ns. pienhankinnat tulisi rajata kokonaisuuden ulkopuolelle. Arviomuistiossa asetetaan tavoitteeksi vähentää merkittävästi suorahankintoja. Pienhankintojen osalta Suomen Akatemia toivoisi tarkempaa analyysia ja vaikutustenarviointia. Mikäli tavoitteena on vähentää myös suorahankintoina tehtäviä pienhankintoja, tulee myös vasta julkaistua Julkisten hankintojen käsikirjaa (VM) ja muita valtionhallinnon hankintaohjeistusta uudistaa.

Lisäksi poikkeuksien säätämiseen julkisuuslain 16 § 3 momenttiin tulisi Suomen Akatemian näkemyksen mukaan suhtautua varauksella (henkilötietojen julkaiseminen verkossa). Arviomuistion mukaan: ”Hankintatietovarannon tietojen julkaiseminen internetissä julkisena tietopalveluna edellyttäisi poikkeuksen säätämistä julkisuuslain 16 §:n 3 momentin sääntelyyn, sillä mainittu säännös ei mahdollista henkilötietojen julkaisemista internetpohjaisessa palvelussa kaikkien saataville”. Akatemia esittää tarkemmat kommentit tähän liittyen tietosuojaa koskevan kysymyksen alla.

Sisältävätkö hankintayksiköiden ostolaskutiedot henkilötietoja siinä määrin, että niiden käsittely saattaisi aiheuttaa EU:n yleisessä tietosuoja-asetuksessa tarkoitettun korkean riskin? Jos kyllä, yksilöi, millaisia henkilötietoja tai erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia henkilötietoja hankintadata voi sisältää.

Suomen Akatemia haluaa nostaa esiin hankintatietovaranto hankkeen lisäksi nyt meneillään olevat julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistukset.

Tietosuojakokonaisuudistuksen vaikutukset jäävät vähäisiksi, kun kokonaisuudessa ei huomioida tietojenluovutuksia tai tiedonsaantioikeuksia koskevaa sääntelyä. Sama haaste koskee julkisuuslain uudistusta, jonka toivotut vaikutukset lainsäädännön selkeyttämisestä eivät näytä toteutuvan.

Lisäksi erilaiset tietovarantohankkeet edellyttävät toteutuessaan monen muun lakimuutoksen ohella myös muutoksia julkisuuslakiin ja tietosuojalainsäädäntöön, mutta kummassakaan julkisuuslain tai tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistusta käsittelevässä työryhmän tuotoksessa ei ole otettu näitä tietovarantosuunnitelmia huomioon.

Huolena on, että kokonaiskuva jää tarkentumatta mittavista kokonaisuudistuksista ja hajallaan toteutetuista pistemäisistä erillisistä lainmuutoshankkeista. Henkilötietojen luovutuksiin, tiedonsaantioikeuksiin ja salassapitoon liittyviä osakysymyksiä ei ole kattavasti kokonaisuutena eri työryhmien tehtävänantoihin sisällytetty tai virallisesti kommentoitaviin mietintöihin koottu.

Kokonaisuudistusten mahdollisuus tehostaa hallintoa yhdenmukaistamalla lainsoveltamista jää nykyisellä hajautetulla lähestymistavalla osin hyödyntämättä.

Lisäksi liittyen erilaisten tietovarantojen toteuttamiseen Akatemia haluaa todeta seuraavaa. Tietosuoja koskevan sääntelyn mukaan aineistojen jakaminen yleisessä tietoverkossa, kun aineistot sisältävät henkilötietoja, on säädettävä lailla. Lisäksi perustuslakivaliokunnan lausunnoissa on vakiintunut linjaus, jonka mukaan yleiseen tietoverkkoon sijoitettavan henkilörekisterin tietosisällöstä ei voida tehdä massahakuja. Näiden huomioiden lisäksi Akatemia haluaa nostaa tässä yhteydessä esiin julkisuuslain 16 § 3 momentin, jonka mukaan viranomaisen henkilörekisteristä saa antaa henkilötietoja, jos luovutuksensaajalla on henkilötietojen suojaa koskevien säännösten mukaan oikeus tallettaa ja käyttää sellaisia henkilötietoja. Lisäksi kyseisen momentin mukaan henkilötietoja saa luovuttaa suoramarkkinointia ja mielipide- tai markkinatutkimusta varten vain, jos niin erikseen säädetään tai jos rekisteröity on antanut siihen suostumuksensa. Suomen Akatemia pitää lähtökohtaisesti ongelmallisena, mikäli viranomaisen mahdollisuus tarkistaa tietoja pyytäneen oikeus tallettaa ja käyttää tietoja, poistetaan, ja lisäksi käytännössä kohdennettu suoramarkkinointi ilman henkilön nimenomaista suostumusta tai massahaut viranomaisen henkilörekistereistä avoimessa verkossa, halutaan mahdollistaa. Tältä osin tulee lisäksi tietovarannon kontekstissa eri viranomaisten välisiä velvollisuuksia ja rooleja selkeyttää.

Suomen Akatemian haluaa korostaa, että julkisuuslain 16 § 3 momentti on olennainen osa tietopyyntöprosessin käsittelyä virastoissa, jotta julkisuusperiaate ja tietosuojasäädösten vaatimukset saataisiin yhteensovitettua asiakirjojen julkisuuden tapauskohtaisessa harkinnassa. Kyseisen pykälän avulla on virastoilla mahdollisuus arvioida, täyttyvätkö henkilötietojen luovutuksen oikeudelliset edellytykset. Pelkona on, että jos kyseistä pykälää ja momenttia muutetaan irrallaan julkisuuslain ja tietosuojalainsäädännön kokonaisuudistuksista, vain arviointimuistiossa esitetyn tietovarannon tarkoituksia silmällä pitäen, vesitetään samalla mahdollisesti nykyiset tietopyyntökäytännöt ja tietosuoja-arvioinnitprosessit kaikissa valtion virastoissa. Tätä ei voida pitää tarkoituksenmukaisena laintulkinnan yhdenmukaisuuden, eikä hallinnon tehostamisen näkökulmasta.

Hankintatietovaranto tulee sisältämään henkilötietoja ja vastuu näiden luovutuksista tulee olla tietovarannon rekisterinpitäjällä (VM) yksiselitteisesti. Lisäksi, vaikka ostolaskujen henkilötiedot olisivat luonteeltaan julkisia, evät hankintatietovaranto ja avoin tietopalvelu ole käyttötarkoituksia, joita olisi rekisteröity voinut ennalta ennakoida ostolaskutietoja antaessaan tai hankintayksikkö näitä kerätessään ja käsitellessään. Vastuu myös tästä käyttötarkoituksen laajenuksesta ja sen edellä tekstissä esitetyistä mahdollisista seurauksista rekisteröidyille tulee olla yksiselitteisesti rekisterinpitäjällä (VM).

Suomen Akatemia kannattaa yleisesti viranomaisen toiminnan läpinäkyvyyttä ja julkisuusperiaatteen toteutumisedellytysten parantamista. Avoimet tietopalvelut saattavat vähentää virastoille kohdistuvia tietopyyntöjä, mitä Suomen Akatemia pitää erittäin kannatettavana. Kokonaisuutta suunniteltaessa tulee kuitenkin huomioida mahdollisuus käyttää henkilötietoja väärin, esimerkiksi virkahenkilöstön maalittamiseen ja häiriköintiin. Mikäli avoimet tietopalvelut sisältäisivät esimerkiksi

henkilöiden nimiä ja yhteystietoja, ei tällaisen tiedon hyödyntämistä tekoälyavusteisesti massahakuihin, tiedonlouhintaan tai suoramarkkinointiin voitaisi estää. Tekoälyavusteinen maalittaminen helpottuisi myös huomattavasti. Lisäksi pilvipalveluihin liittyviä henkilötietojen siirtoja kolmansiin maihin ei kokonaisuudessa käsitellä eikä näihin liittyviin juridisiin haasteisiin esitetä ratkaisuja.

Mille organisaatioille tulisi säätää oikeus saada omien tehtäviensä kannalta välttämättömät tiedot hankintatietovarannosta salassapitosäännösten estämättä?

Voimassaolevan sääntelyn perusteella jo nyt tarkastusviranomaisella on kattavat oikeudet tarkastella tietoja talouden tarkastuksen toteuttamiseksi. Mikäli oikeuksia salassapidettävään tietoon jaetaan laajalle, vesittyy itse salassapito. Epäselväksi jää, mitä tässä yhteydessä tarkoitetaan sanalla "organisaatio".

Hankintatietovarannon tietosisällöt

Puuttuuko hankintatietovarantoon kerättävien tietojen listauksesta joitakin olennaisia tietosisältöjä?

-

Puuttuuko toimenpiteistä jokin tietosisältöjä ja niiden hyödynnettävyyttä parantava toimenpide?

-

Seurataanko hankintayksikkösi hankintasopimusten käyttöä sopimuskauden aikana sopimusjärjestelmän avulla tai muutoin? Onko sopimustietojen keräämiselle esitettävä alustava siirtymäaika riittävä?

Ehdotus edellyttäisi sopimushallinnan järjestelmien käyttöönottoa, joten siirtymäaika tiukka.

Näettekö estettä kerätä rakenteisena datana tarjousten vertailuperusteita ja vertailuhintoja/laatupisteitä koskevia tietoja?

Tietojen esittäminen rakenteisessa muodossa on työlästä ja vaatii osaamista. Vertailuperusteet hankinnan onnistumisen kannalta keskeisiä, joten rakenteistamista tulisi harkita tarkkaan lisätyön, hyötyjen ja riskien näkökulmasta.

Huovinen Liisa
Suomen Akatemia