

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Senaatti-konsernin näkemyksen mukaan vaikutusten työmäärät ja kustannukset ovat reilusti aliarvioituja, eikä vaikutusten arvioinnissa ole huomioitu riittävällä tavalla myöskään turvallisuusriskejä, jotka aiheutuvat tietojen kasaantumisvaikutusten kautta.

Muutoksista aiheutuu hankintayksiköille sekä kertaluontoisia että pysyviä kustannuksia, jotka syntyvät erityisesti tarvittavista järjestelmämuutoksista sekä muutosten ja lisääntyneen hallinnollisen taakan aiheuttamista työkustannuksista. Neljän vuoden aikana tietovarannon arvioidut kustannukset Senaatti-konsernille ovat noin 3,5 miljoonaa euroa. Tärkeää on huomioida, että arvioidut kustannukset eivät ole pelkästään kertaluonteisia, vaan aiheuttavat jatkuvaa lisääntynyttä työmäärää, joka asettaa painetta henkilöstöressurssien lisäämiselle ja sitä kautta kustannusten kasvulle. Arvioitu lisätyömäärä hankintatietovarannon aiheuttamista tehtävistä aiheuttaa Senaatti-konsernin tekemän oman arvion mukaan noin 850 000 euron vuotuiset kustannukset, mikä ylittää reilusti hallituksen esitysluonnoksessa arvioidut hyödyt (0,48 M€). Lisäksi hyödyt ovat spekulatiivisia perustuen erilaisiin olettamiin, kun taas kustannukset ovat arvioitu tosiasiaassa tarvittavien järjestelmä- ja prosessimuutosten pohjalta.

Myös toimittajille voi aiheutua jopa merkittäviä lisäkustannuksia, mikäli ostolaskutietoihin lisättävä kilpailutustunniste, salassapitomerkintä ja mahdolliset muut sisältötarpeet edellyttävät, että toimittajat täydentävät toimittamiensa laskujen tietosisältöjä. Tämä voi vaikuttaa julkisten hankintojen houkuttelevuuteen, kilpailutuksiin saatujen tarjousten määrään ja hintoihin ja nostaa tätä kautta myös hankintayksiköiden kustannuksia. Kesken sopimuskauden uusien tietojen toimittamisen vaatiminen olisi myös hankintalain näkökulmasta ongelmallista.

Eryityisesti nykyisessä turvallisuustilanteessa on tärkeää huomioida, että kilpailutuksiin ja ostolaskuihin sisältyvät tiedot voivat kasaantumisvaikutusten myötä luoda tietokokonaisuuksia, joiden joutuminen väärin käsiin on uhka organisaatioiden turvallisuudelle sekä kansalliselle turvallisuudelle.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Puolustuskiinteistöille tulisi säätää 2 §:n 3 momentissa vastaavat rajaukset ja harkintavalta tietojen toimittamisesta kuin Puolustusvoimille. Puolustuskiinteistöjen harkintavallan tulisi siis koskea Puolustusvoimien tapaan julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohtien mukaan salassa pidettäviä asiakirjoja ja tietoja myös silloin kun ne eivät olisi TL IV -luokiteltuja.

Puolustuskiinteistöt tuottaa Puolustusvoimien ja Puolustusvoimien määrittelemien kumppanien tarvitsemiin kiinteistöihin liittyvä palveluja, ja Puolustuskiinteistöjen ostamat palvelut ja sitä koskeva ostolaskudata koskee Puolustusvoimien ja Puolustusvoimien strategisten kumppanien tarpeita. Puolustuskiinteistöillä ei ole muita asiakkaita, joten tästä johtuen Puolustuskiinteistöillä tulisi olla tietojen toimittamisen osalta sama harkintavalta kuin Puolustusvoimilla.

Puolustuskiinteistöjen hankinnoista on valtaosa turvaluokiteltuja tai salassa pidettäviä (esim. rakennushankkeet). Laskuissa ja kilpailutusaineistoissa on lisäksi hyvin laajoissa määrin tietoja, jotka eivät yksittäisinä tietoina ole turvaluokiteltavia, mutta muuttuvat sellaisiksi kasaantuessaan ja aiheuttavat tätä kautta turvallisuusriskejä.

Tietojen kasaantumisen pohjalta voidaan tietoja yhdistelemällä tunnistaa esimerkiksi Puolustusvoimien toiminnan kannalta kriittisiä toimittajia ja kohdistaa niihin kyberhäirintää tai tietomurtoja. Tällaisia kriittisiä toimijoita ovat esimerkiksi kiinteistö- ja rakennusalalla toimivat talotekniikan toimittajat, suojatilojen erityistoimittajat, varavoima, rakennusautomaatio, energia ja polttoaineet. Edellä mainitut toimijat ovat yleensä myös organisaation varautumisen kannalta kriittisiä tahoja. Liian yksityiskohtaisilla tuotetiedoilla on mahdollista selvittää esimerkiksi talotekniikkajärjestelmien yksityiskohtaisia tietoja (ns. laitteiden speksit ja tarkat mallitiedot). Näitä tietoja voidaan hyödyntää esimerkiksi kyberhyökkäyksissä ja maalittamisessa.

Senaatti-konserni pyytää kiinnittämään huomiota myös muiden turvallisuusviranomaisten kuin Puolustusvoimien tarpeeseen tietojen salassapidolle ja siten laajalle harkintavallalle tietojen toimittamisen osalta. Senaatti-konserni pyytää näin ollen selvittämään julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5 ja 9 kohdissa mainittujen viranomaisten tarvetta samanlaiselle laajalle harkintavallalle kuin Puolustusvoimille annettaisiin hankintatietovarannosta annetun lain 2.3 §:ssä, jos tällaista selvitystä ei ole jo tehty. Jos asiaa on jo selvitetty, Senaatti-konserni pyytää avointa perustelua siitä, miksi esimerkiksi suojelupoliisille ei annettaisi vastaavaa harkintavaltaa kuin Puolustusvoimille. Tällaista perustelua ei hallituksen esityksestä nyt löydy. Senaatti-konsernin mielestä näillä mainituilla turvallisuusviranomaisilla voi olla samanlaisia salassapitointressejä kuin Puolustusvoimilla, jolloin ne tarvitsisivat vastaavan tasoisen harkintavallan. Tällöin myös Senaatti-kiinteistöille tulisi säätää 2.3

§:ssä laaja harkintavalta, sillä nämä turvallisuusviranomaiset ovat Senaatti-kiinteistöjen asiakkaita, jolloin Senaatti-kiinteistöjen ostolaskut sisältävät näiden viranomaisten tietoja.

Senaatti-konserni kannattaa ehdotusta siltä osin, että Valtiokonttorin saamat ostolaskutietojen tuoterivitiedot olisivat salassa pidettäviä. Mikäli tietovarannon tiedot annettaisiin laajasti hyödynnettäväksi markkinatoimijoiden keskuudessa, toimittajat pystyisivät seuraamaan toistensa hinnoittelua. Tällöin kannustimet tarjota poikkeuksellisia alennuksia tai muuten kilpailla hinnalla vähenevät. Seurauksena on hintojen harmonisoidumiseen ja tarjoushintojen hajonnan kaventumiseen (ns. hintakonvergenssi), jonka seurauksena hintataso käytännössä nousee. Julkisen talouden näkökulmasta riski on, että kilpailutussäästöt jäävät saavuttamatta erityisesti markkinoilla, joilla toimittajarakenteen keskittyminen on jo valmiiksi suurta. Avoin hinnoittelu ei siis lisää läpinäkyvyyttä ilman haittoja – se voi synnyttää hintakartellin kaltaisia ilmiöitä.

3. Huomionne ehdotetuista muutoksista julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin ja vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimivien yksiköiden hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin sekä edellä mainittujen lakien perusteluista?

69 §:n ja 104:n kohta: Tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen saaminen ei saa edellyttää rekisteröitymistä tai kirjautumista:

Senaatti-konserni näkee ehdotuksen teknisesti ja toiminnallisesti erittäin haastavana sekä paikoin teknisesti mahdottomana ja lisäksi kustannuksiltaan erittäin kalliina toteuttaa. Tästä johtuen Senaatti-konserni vastustaa tätä muutosta.

Erytisen haastavaa ja kallista tämä olisi Senaatti-konsernin toiminnassa tärkeässä roolissa olevien suurten rakennusurakkakilpailutusten osalta. Näissä tyypillinen tarjouspyyntöaineisto sisältää määrällisesti hyvin paljon sekä myös tiedostokooltaan raskasta liiteaineistoa, kuten satoja, gigatavuokan tietomalleja, havainnemateriaaleja ja videoita useissa tiedostomuodoissa. Hilma on lakisääteinen ilmoituskanava ja kilpailutusala, ei raskaan aineiston hallinta- tai jakelujärjestelmä; sen nykyiset ominaisuudet eivät tarjoa massiivisille aineistoille riittävää kapasiteettia, selkeää kansiorakennetta tai metadatan mukaista jäsentelyä, mikä heikentää tiedon saatavuutta ja käytettävyyttä.

Tähän saakka asia on ratkaistu viemällä tarjouspyyntöasiakirjat projektipankkiin (BEM) ja Hilmassa on (avoimissa menettelyissä) julkaistu linkki, joiden kautta tarjoajat pääsevät asiakirjoihin tutustumaan. BEM:n käyttö on tarjoajalle helppoa, mutta edellyttää kilpailutuskohtaista rekisteröitymistä. Tarvittavat järjestelmämuutokset olisivat kalliita ja lisäisivät osaltaan myös tietoturvariskiä, sillä BEM:ssä hallinnoidaan laajasti myös turvaluokiteltua aineistoa.

Tästä syystä aineistojen julkaiseminen tulee toteuttaa ensisijaisesti tarkoitukseen soveltuvassa projektipankissa (esim. BEM), jossa on käytettävissä julkisen aineiston erilliset kansiorakenteet ja tietoturvan hallintakeinot, ja Hilma toimii ilmoitus- ja linkityskanavana. Mikäli Hilmaan halutaan jatkossa tuki tällaisille aineistokokonaisuuksille, tulee ensin määrittää kehitystarpeet, rahoitus ja vastuut (omistajuus ja ylläpito) sekä aikataulu. Hilman muutosten kustannusvastuu ei kuulu hankintayksiköille, vaan Hilman omistajalle ja ylläpitäjälle.

Lisäksi on huomioitava, että hankintayksiköiden yleisesti käyttämät sähköiset kilpailutusjärjestelmät (esim. Senaatti-konsernissa käytössä oleva Cloudia) edellyttävät myös tyypillisesti kirjautumista ja kaikki järjestelmämuutokset aiheuttavat lisätyötä sekä kustannuksia.

Kirjautumis-/rekisteröitymisvaatimuksen poistaminen poistaisi myös hankintayksiköiden mahdollisuuden seurata tarjouspyyntöihinsä tutustuneita tahoja. Seuranta on tärkeää esimerkiksi siksi, että voidaan varmistaa, että kaikki relevantit markkinatoimijat ovat huomanneet tarjouspyynnön ja lisäksi hankintatoimen kehittämisen kannalta. Esimerkiksi Senaatti-konserni lähettää tarjoajapalautekyselyt myös niille tarjouspyyntöihin tutustuneille, jotka eivät jättäneet tarjousta. Näin saadaan arvokasta tietoa esimerkiksi siitä, millä tavoin voidaan parantaa tarjoushalukkuutta ja lisätä kilpailua.

Senaatti-konserni suhtautuu lisäksi varauksella Valtiokonttorille 60.6 §:ssä ja 101.4 §:ssä ehdotettuun laajaan määräyksenantovaltuuteen koskien hankintamenettelyssä ilmoitettavia tietoja, vakiolomakkeita sekä ilmoitusten sisältöä ja julkaisemista. Olemme huolissamme tästä mahdollisesti aiheutuvasta hallinnollisesta työmäärästä, mikäli määräyksiä ja muutoksia tulee jatkossa tiheämmällä tahdilla.

4. Huomionne ehdotetuista muutoksista Valtiokonttorista annettuun lakiin ja niiden perusteluista?

Vaikka ehdotetussa muutoksessa 2 b §:ään jätetään Valtiokonttorille harkintavaltaa jättää julkaisematta hankintatietovarantoon sisältyvän yksittäisen tietosisällön tai tietoyhdistelmän, jota ei ole merkitty salassa pidettäväksi, Senaatti-konserni suhtautuu varauksella Valtiokonttorin mahdollisuuksiin ja resursseihin jokaisessa yksittäistapauksessa arvioida, aiheuttaako yksittäisen tiedon julkaiseminen yhdistettynä muihin avoimiin tietoihin ilmeisen uhan kansalliselle turvallisuudelle, varautumiselle tai paljastaisiko se liikesalaisuuden.

Senaatti-konserni pitää hyvänä asiana sitä, että Valtiokonttorin saamat julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot säädettäisiin 2 e §:ssä salassa pidettäväksi. Ehdotettu säännös ei kuitenkaan ole riittävä liikesalaisuuksien suojaamisen kannalta, sillä se ei estä liikesalaisuuksien paljastumista esimerkiksi tietoja yhdistelemällä.

Laissa on merkittävä puute liittyen vastuukysymyksiin liikesalaisuuksien paljastumisista silloin, kun Valtiokonttori julkaisee hankintatietovarantoon toimitettuja tietoja tai liikesalaisuus paljastuu tällaisia tietoja yhdistelemällä. Hankintayksikön näkökulmasta olisi kohtuutonta joutua korvausvastuuseen omaa sopimuskumppania kohtaan tilanteessa, jossa hankintayksikkö on joutunut lakisääteisen velvoitteen vuoksi toimittamaan sopimuskumppanin tietoja hankintatietovarantoon ja sopimuskumppanin liikesalaisuus paljastuu erinäisiä hankintatietovarannosta saatavia tietoja yhdistelemällä tai muun Valtiokonttorista johtuvan syyn vuoksi.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Ei lausuttavaa.

Niemelä Sanna
Senaatti-kiinteistöt