

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Esityksen tavoitteet ovat sinällään hyväksyttäviä ja voivat parhaassa tapauksessa lisätä hankintojen läpinäkyvyyttä ja tehostaa kilpailua. Kuitenkin tulisi kiinnittää huomiota erityisesti kyseisten lainsäädäntöuudistusten kustannuksiin ja niiden jakautumiseen valtion ja hyvinvointialueiden kesken. Esityksen mukaan organisaatioille tulisi ainoastaan lyhyellä aikavälillä kertaluontoisia kustannuksia, mutta se mahdollistaisi kustannussäästöt pitemmällä aikavälillä.

Kustannussäästöt ovat esityksen mukaan pääosin teoreettisia ja perustuvat siihen, että hyödyt, jotka ovat epäsuoria saadaan vain hankintayksiköiden toiminnan muutoksilla, joita voidaan hankintatietovarannon avulla tukea.

Kustannukset, joita hankintayksikölle tiedonantovelvollisuudesta seuraa ovat esimerkiksi tietojärjestelmämuutokset ja hallinnollisten töiden lisääntyminen. Kustannuksia muodostuu myös työtehtävien lisääntymisellä mikä edellyttää vaatimuksia henkilöstömäärän kasvattamiselle. Manuaalisen työn lisääntyminen ainakin alkuvaiheessa tulisi ottaa huomioon hallinnollisen taakan kokonaisvaikutusta arvioidessa ja kustannusten täysimääräisessä korvaamisessa hyvinvointialueille. On siten hyvin todennäköistä, että hankintatietovarannon toteuttaminen tässä mallissa aiheuttaa hankintayksiköille lisäkustannuksia.

Esityksessä on arvioitu henkilötietojen osalta, ettei asiakkaiden ja potilaiden henkilötietoja olisi ostolaskuaineistossa kuin poikkeustapauksissa. Kuitenkin esimerkiksi suora hankinnat, joissa taustalla on asiakkaan palvelupäätös ja joka voi sisältää yksilöiviä henkilötietoja, vaikka vain asiakasnumeron, tulisi jättää hankintatietovarantoa koskevan sääntelyn ulkopuolelle, koska on olemassa suuri riski, että vaikka henkilötiedot/asiakaspäätösnumero pseudonymisoitaisiin manuaalisesti aiheuttaa se hankintayksikölle lisätyötä ja inhimillisen virheen riski kasvaa niin, että henkilötietoja voi päätyä joka tapauksessa väärin käsiin.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Lakiuudistuksen tavoitteet (1 §) ovat kannatettavia, mutta Vantaan ja Keravan hyvinvointialue on huolissaan hyvinvointialueita koskevien erilaisten velvoitteiden päällekkäisyyksistä, kustannuksista

sekä merkittävän hallinnollisen taakan kasvamisesta. Hankkeen selvitystyö on keskeneräinen ja kustannusvaikutukset aliarvioitu.

Kilpailutustunnisteen lisääminen tarjouspyyntöön tulee voida tehdä järjestelmässä vain kerran, jonka jälkeen tiedot siirtyvät automaattisesti. Moni hankintayksikkö käyttää kilpailuttamiseen muuta kuin esityksessä mainittua hankintailmoitukset.fi-palvelua (Hilma), kuten esim. tarjouspalvelu.fi-järjestelmää. Näissä muissa järjestelmissä tarjouspyyntöasiakirjat laaditaan ensin ja ne siirtyvät vasta julkaisuvaiheessa Hilmaan. Valtionkonttorin tulee käydä keskustelut järjestelmätoimittajien kanssa tarvittavista muutoksista, koska tilanne on mahdoton, mikäli jokainen hankintayksikkö käy erikseen nämä keskustelut. Siirtymäaika tulee olla riittävän pitkä, jotta muutokset voidaan tehdä ja testata.

Erityisen ongelmallinen kilpailutustunnisteen vaatimus on voimassa olevien hankintasopimusten ostolaskuille. Kilpailutustunniste luodaan Hilma-kanavassa jälki-ilmoituksen tekemisen myötä, mutta voimassa olevien hankintasopimusten osalta jälki-ilmoitukset on tehty jo parhaimmillaan vuosia sitten. Vanhojen sopimusten ostolaskuille tulee olemaan lähes mahdotonta saada kilpailutustunniste. Hallituksen esityksestä puuttuu täysin tieto, miten voimassa olevien sopimusten ostolaskuja tullaan kohtelemaan kilpailutustunnisteen osalta. On myös täysin epäselvää, miten kilpailutustunniste tulee syntyään jo tehtyihin jälki-ilmoituksiin. Selkeämpää olisi, että laki koskisi ainoastaan lain voimaan tulon jälkeen tehtyjä uusia kilpailutuksia eikä sovellettaisi ns. vanhoihin sopimuksiin.

Hyvinvointialueille muodostuu tietosuojalainsäädännöstä suora velvoite tunnistaa tilanteet, joissa käsitellään henkilötietoja ja erityisiä henkilötietoja. Julkisuuslaista muodostuu suoraan velvoitteet tunnistaa ja merkitä salassa pidettävä tieto. Esityksessä salassapitomerkinnän muotoon ei oteta kantaa, laitetaanko merkintä koko laskuun vai tuleeko sen olla rivikohtainen. Osa tiedoista saattaa olla myös erillisellä laskun liitteellä. Myös riski salassapidettävän ja/tai arkaluonteisen tiedon leviämisestä kasvaa. Salausmerkinnän lisääminen ja erityisesti rivikohtainen salaus tulisi merkittävästi lisäämään manuaalista työtä ja siten kustannuksia. Toteutusmallin epäselvyys tekee toteutuskelpoisuuden arvioinnin vaikeaksi.

Esityksen 3§:ää tulee tarkentaa, että tietovarantoon tallennettavat tarjoustiedot koskevat ainoastaan kynnysarvon ylittäviä hankintoja.

Lain 5 §:ssä säädetty siirtymäsäännöksessä on huomioitava, että se on riittävän pitkä, jotta hankintayksiköt ehtivät tehdä järjestelmiin riittävät muutokset. On huomioitava, että muutoksia ei ole välttämättä mahdollista tehdä olemassa olevien hankintasopimusten puitteissa tai teknisesti vanhoihin järjestelmiin vaan muutokset edellyttävät uusien järjestelmien hankkimista ja kilpailuttamista. Hankintayksiköt olettavat, että lakimuutoksen kustannukset korvataan hyvinvointialueille täysimääräisesti.

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?

Esityksessä hankintalain 60 §:n ja 101 §:n muuttaminen toisi valtionkonttorille yksinomaisen määräyksenantovaltuuden antaa määräyksiä hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista hankintadirektiivin puitteissa. Hallituksen esityksestä käy ilmi, että valtiokonttorin määräyksenantovalta ei ulotu pelkästään teknisluontoisiin määräyksiin vaan myös hankintalain sisällöllisiin seikkoihin.

Toisaalta voidaan pitää kannatettavana ehdotuksena sitä, että kansallisesti on määritetty yksi taho, joka hallinnoi ja yhdenmukaistaa keskitetysti hankintailmoitusten tietosisältöjä. On kuitenkin oikeuslähdeopillisesti kyseenalaista, että lakia alemman asteisin määräyksiin voidaan antaa määräyksiä poiketen lainsäädännöstä. Puuttuminen hankintalain säännösten sisältöön tuleekin tehdä lakia muuttamalla.

Tällä hetkellä hankintalaissa on selkeästi omat erilaiset ja eritasoisia vaatimuksia asettavat pykälät riippuen onko kysymys EU-hankinnasta vai kansallisesta hankinnasta silloin kuin kysymys on hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista. Valtionkonttorin määräyksenantovallan myötä on mahdollista, että oikeustila on ainakin alussa vakiintumaton ja epäselvä varsinkin kansallisten hankintailmoitusten kanssa.

Esitetty muutos 104 §:ään edellyttää kaikkien hankinta-asiakirjojen toimittamista sähköisessä muodossa, jos jokin asiakirja on sähköinen. Kyseinen muutos on nykypäivän sähköisessä ympäristössä hyväksyttävä ja jopa toivottavakin muutos, koska ainakin isoimmissa hankintayksiköissä on hankinta-asiakirjat olleet jo useamman vuoden täysin sähköisiä.

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

Lakiluonnoksen mukaan Valtiokonttori vastaisi hankintatietovarannon ylläpitäjänä tietovarannon yleisestä toiminnasta, toimintavarmuudesta ja tietoturvallisuudesta sekä tietovarannon rekisterinpitäjänä tietojen tallentamisesta tietovarantoon tietojen käsittelyä, luovutusta ja julkaisua varten. Lisäksi ylläpitotehtävään sisältyisi vastuu tietovarannon käytettävyydestä, tietojen eheydestä ja muuttumattomuudesta sekä suojaamisesta ja säilyttämisestä. Valtiokonttori saisi muokata ja yhdistellä tietovarannon tietoja niiden laadun ja hyödynnettävyyden parantamiseksi sekä poistaa tarpeettomia tietoja. Hankintatietovarannon ylläpitäjänä Valtiokonttori vastaisi hankintatietovarannon tietoihin kohdistuvasta tutkimuslupamenettelystä.

Ottaen huomioon hankintatietovarannon laajuus sekä edellä tässä lausunnossa mainitut tietosuojariskit, on todennäköistä, että hankintatietovarantoon saattaa päätyä arkaluonteista henkilötietoa sekä muutoin salassapidettävää tietoa.

Julkishallinnon ja valtion toimintaan kohdistetaan paljon hyökkäyksiä, jotta kansalaisille saadaan aikaan vaikutelma siitä, että julkishallinto ei toimi luotettavasti. Hyökkäysten tarkoituksena on rapauttaa kansalaisten luottamus viranomaisen toimintaan. Julkisella hankintatietovarannolla mahdollistettaisiin uhkatoimijoiden aikaisempaa merkittävästi laajempi pääsy hankintatietoihin ja sitä kautta toimijoihin, jotka vaikuttavat julkisella sektorilla. Riskit toimitusketjuhyökkäyksille lisääntyvät sekä mahdollisuus vaikuttaa julkisen sektorin toimivuuteen, ja sen myötä kansalaisten turvallisuuden tunteeseen tulisivat lisääntymään.

Tämän vuoksi Vantaan ja Keravan hyvinvointialue lausuu, että hankintatietovarannon tietoturva-vaatimuksiin ja tietoturvariskien riskienhallintaan tulisi kiinnittää erityistä huomiota, jotta salassapidettävät tiedot eivät päädy väriin käsiin. Tästä olisi syytä erikseen mainita myös ehdotetussa laissa. On tärkeää, että esitetyn uudistuksen myötä ei julkaista tietoa, jonka tulisi pysyä salassa. Riskinä on paljastaa tietoa, joka yksin tai yhdisteltynä muuhun tietoon vaarantaa kansallisen turvallisuuden.

Laki jättää lisäksi avoimeksi, miten hyvinvointialueille korvataan kustannukset, jotka johtuvat Valtionkonttorin asettamista uusista vaatimuksista. Koska kustannusten korvaamista ei ole mainittu, on oletettavaa, että kustannukset jäävät hyvinvointialueiden kannettaviksi.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Vantaan ja Keravan hyvinvointialue tukee Hyvinvointialueyhtiö Hyvil Oy:n eriävää mielipidettä.

Pihlaja Johanna
Vantaan ja Keravan hyvinvointialue