

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Valtiovarainministeriö on pyytänyt Poliisihallituksen, Keskusrikospoliisin ja Poliisiammattikorkeakoulun lausuntoa luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi. Poliisihallitus lausuu kaikkien em. tahojen puolesta.

Kyseisen luonnoksen hallituksen esityksestä tavoitteena on toteuttaa valtakunnallinen julkisten hankintojen tietovaranto, joka mahdollistaisi laajasti julkisyhteisöjen hankinta- ja ostolaskutietojen julkaisemisen. Esityksen tavoitteena on tehostaa julkisia hankintoja, saavuttaa kustannussäästöjä ja parantaa julkisten varojen käytön vaikuttavuutta.

Poliisihallitus pitää yleisesti esityksessä esitettyjä tavoitteita kannatettavina. Poliisihallitus kuitenkin vahvasti painottaa, että esitykseen liittyy lukuisia haasteita sekä etenkin kansalliseen turvallisuuteen kohdistuvia riskejä, joita esityksessä ei ole riittävästi otettu huomioon tai arvioitu. Näiden huomioiminen lainvalmistelussa on täysin välttämätöntä ja niiden osalta on tehtävä perusteellinen riski- ja vaikutustenarviointi.

Poliisihallituksen alleviivaamat haasteet liittyvät etenkin tietoturvaan ja tietosuojaan sekä hallinnollisten kustannusten lisääntymiseen.

Turvallisuusriskit:

Hallituksen esityksen tavoitteena on muodostaa hankintatietokanta, jonka kautta julkaistaisiin laajasti, keskitetysti ja avoimesti eri julkisyhteisöjen hankinta- ja ostolaskutiedot. Tietovarantoa koskeva sääntely toteuttaisi hallitusohjelman kirjauksia hankintatietokannan perustamisesta.

Kuten esimerkiksi kansallisesta riskiarviosta (2023) ja ulko- ja turvallisuuspoliittisesta selonteosta (2024) ilmenee, on Suomen ulko- ja turvallisuuspoliittinen toimintaympäristö muuttunut merkittävästi ja pitkäaikaisesti muutaman viime vuoden aikana. Selonteosta ilmenevällä tavalla muun muassa teknologinen kehitys on luonut uusia mahdollisuuksia hybridivaikuttamiseen avoimen konfliktin kynnyksen alapuolella ja myös normaalioloissa toteutetaan kyber-, hybridi- ja informaatio-operaatioita. Hybriditoimet voivat ilmetä esimerkiksi kriittisten kohteiden sabotaasina. Kansallisesta riskiarviostakin ilmenevällä tavalla: ”Julkisesti saatavilla olevien ja yhteiskunnan toiminnan kannalta merkittävien tietojen määrän kasvu voi mahdollistaa niiden käyttämisen vahingoittamistarkoituksessa” (Kansallinen riskiarvio 2023, s. 25).

Poliisihallitus painottaa, että hankintatietovarantohanketta, ja ennen kaikkea sen soveltamisalaa suhteessa poliisiin ja muihin puolustus- ja turvallisuusviranomaisiin, on tästä syystä arvioitava uudelleen perusteellisesti, etenkin hankkeen muodostamat turvallisuusriskit huomioon ottaen. Tällä hetkellä riskiarvio on tämän osalta puutteellista. Kuten yhteiskunnan turvallisuusstrategiasta (2025) ilmenee, edellyttää yhteiskunnan elintärkeiden toimintojen turvaaminen ennakoivaa riskien arviointia. Muuttuvasta toimintaympäristöstä aiheutuvat riskit tulee tunnistaa ja sisällyttää riskiarvioon. Esitetyn sääntelyn myötä julkisyhteisöjen, myös puolustus- ja turvallisuusviranomaisten, em. tiedot olisivat laajasti, keskitetysti ja avoimesti rajoittamattoman henkilöpiirin saatavilla. Poliisihallitus korostaa, että näin laajamittaisesta tietojen avoin, keskitetty ja rajoittamaton julkaiseminen voi muodostaa turvallisuusriskin, etenkin tiedon kasaantuessa.

Esityksen mukaan toimittamisvelvoitteen ulkopuolelle jäisivät asiakirjat ja tiedot, jotka ovat julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7 - 11 kohtien ja asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtioneuvoston asetuksen (1101/2019, jäljempänä turvaluokitteluasetus) 3 §:n 1 momentin 1) - 3) -kohtien mukaisesti luokiteltuja (s. 36). Puolustusvoimien osalta harkintavalta tietojen toimittamisen osalta säilyisi myös silloin, kun tiedot eivät olisi TL IV -luokiteltuja.

Poliisihallitus korostaa, että kuten salassa pidettävät ja turvallisuusluokitellut hankinta- ja ostolaskutiedot, voivat myös julkiset tiedot, etenkin kasaantuessaan, muodostaa tietoa, joka olisi salassa pidettävää tai turvallisuusluokiteltavaa. Julkisistakin ostolasku- ja hankintatiedoista on, etenkin tiedon kasaantumisen myötä, pääteltävissä kansalliseen huoltovarmuuteen ja turvallisuuteen liittyviä tietoja, esimerkiksi poliisin operatiivisen toiminnan kannalta välttämättömistä toimittajista, toimitusketjuista, toimitiloista ja materiaalisesta varautumisesta. Poliisi on yhteiskunnan häiriötilanteissa ensisijainen toimivaltainen vastuuviranomainen. Poliisilla on keskeinen rooli myös epäselvissä mm. kriittiseen infraan kohdistuvissa turvallisuusuhkissa ja sellaisten hybriditoimien hallinnassa, jotka eivät ole heti selvästi arvioitavissa sotilaallisiksi. Kuten kansallisessa riskiarviossa on tuotu esille, kohdistuu uhkia myös toimitusketjuihin ja laitevalmistajiin. Kyseisten tietojen hyödyntäminen saattaisi siten mahdollistaa poliisia ja poliisin toimintaa vastaan

suunnatut tehokkaat vastatoimenpiteet sekä esimerkiksi poliisin yhteistyötahoihin kohdistuvan vaikuttamisen.

Esitetyn mukaan Valtionkonttorille säädettäisiin harkintavalta olla julkaisematta yksittäisiä julkisia tietoja, jos tietojen muodostama kokonaisuus aiheuttaisi ilmeistä haittaa esimerkiksi varautumiselle tai yleiselle turvallisuudelle (s. 87). Esityksessä onkin tältä osin huomioitu ja tunnistettu tiedon avoimuuteen ja julkisesti saataville asettamiseen liittyvät riskit suhteessa turvallisuuteen, myös sinänsä julkisen tiedon osalta. Poliisihallitus pitää kuitenkin ongelmallisena, että etenkin turvallisuuskriittisillä aloilla toimivilla julkisyhteisöillä ei itsellään säilyisi kyseistä harkintavaltaa. Hankintayksiköllä tulisi itsellään säilyä harkintavalta arvioida sinänsä julkisenkin tiedon kasaantumisen aiheuttamaa riskiä esimerkiksi kansalliselle turvallisuudelle, sillä hankintayksiköillä on paras asiantuntemus arvioida niiden tietoon kohdistuvia riskejä. Esimerkiksi Valtionkonttorin saamien tarjoustietojen salassapitoa on perusteltu juuri sillä, että hankintayksiköllä on parhaat valmiudet arvioida tietojen luovuttamisen edellytyksiä julkisuuslain nojalla (s. 89). Esityksessä ei kuitenkaan perustella miksi hankintayksikön valmiuksia arvioida tietojen luovuttamista ei tunnisteta muun tiedon kuin tarjoustietojen liikesalaisuuksien osalta. Poliisihallitus suhtautuu myös kriittisesti salassa pidettävän tiedon toimittamiseen Valtionkonttorille. Salassa pidettävän tiedon tulisi olla vain sellaisten henkilöiden hallussa, joille se on täysin välttämätöntä lakisääteisten tehtävien suorittamiseksi.

Edellä mainitunkin mukaisesti Puolustusvoimille ehdotetaan säädettäväksi muita tiedon toimittajia laajempi harkintavalta ostolaskutietojen toimittamisen osalta. Laajempaa harkintavaltaa on perusteltu sillä, että turvallisuuden osalta tulee huomioida erityisesti puolustus- ja turvallisuusviranomaisia koskeviin tietoihin liittyvät riskit. Poliisihallitus pitää vakavana puutteena sitä, että laajempaa harkintavaltaa ei, esityksessäkin mainitusta turvallisuusviranomaisia koskevasta korostuneesta riskistä huolimatta, ole varattu myös turvallisuusviranomaisille, kuten esimerkiksi poliisille, rajavartiolaitokselle sekä suojelupoliisille. Sisäinen turvallisuus on tunnistettu yhdeksi yhteiskunnan elintärkeäksi toiminnoksi esimerkiksi yhteiskunnan turvallisuusstrategiassa (Yhteiskunnan turvallisuusstrategia 2025). Lisäksi, kuten yhteiskunnan turvallisuusstrategiastakin ilmenee, hämärtyy ulkoisen ja sisäisen turvallisuuden rajat turvallisuusympäristön muuttuessa. Siten myös turvallisuusviranomaisten tietojen laajamittaiseen julkaisemiseen liittyy riskejä. Esityksessä ei myöskään perustella miksi harkintavalta on jätetty vain Puolustusvoimille, siitä huolimatta, että esityksessä on sikäli tunnistettu turvallisuusviranomaisten tietoihin kohdistuvat riskit.

Poliisihallitus siis alleviivaa, että ehdotuksessa tulisi huomioida hankintayksiköiden tarve ja oikeus harkita, mitä asiakirjoja ja tietoja palveluun voidaan pysyvästi laittaa. Poliisihallituksen näkemyksen mukaan etenkin turvallisuusviranomaisten hankinnat ovat pääsääntöisesti sellaisia, joiden osalta hankintayksiköllä pitää olla vähintään harkintavalta siitä sisällytetäänkö ostolasku- ja hankintatiedot hankintatietovarantoon.

Kuten edellä on mainittu pitää Poliisihallitus esityksestä ilmenevää riskiarviointia turvallisuuteen liittyvien seikkojen osalta puutteellisenä. Esityksessä on esimerkiksi todettu, että tietojen julkaisun ei arvioida aiheuttavan sellaista tietojen kasautumista, jonka vuoksi hankintatietovarantoon kerättäviä

tietoja tulisi edelleen rajoittaa. Esityksessä ei kuitenkaan perustella tarkemmin ensinnäkään, miten kasaantumisvaikutuksen aiheuttamaa turvallisuusriskiä on arvioitu, ja toiseksi, mistä syystä tiedon julkaisemisen ja kasautumisen ei ole katsottu aiheuttavan riskiä, siitä huolimatta, että mm. turvallisuusviranomaiset ovat tuoneet esille hankkeen mahdollisia turvallisuusriskejä. Vaikutustenarviointi jää siten ainakin esityksen perusteella turvallisuusriskien osalta yleisten toteamuksien tasolle. Poliisihallitus kantaa tästä syystä huolta, että riskiarvio on jäänyt turvallisuusaspektien osalta tekemättä tarpeenmukaisella perusteellisuudella.

Esityksessä todetaan riskiarvion osalta myös, että jo nykytilassa Hilma-palvelun lisäksi julkisia hankintoja ja julkishallinnon ostolaskuja koskevia tietoja julkaistaan tutkihankintoja.fi ja tutkihallintoa.fi -sivustoilla sekä avoindata.fi-palvelussa. Tältäkin osin riskiarvio vaikuttaa puutteelliselta, sillä esimerkiksi poliisi ei, mm. edellä mainituista syistä johtuen, tällä hetkellä toimita tietoja, Hilma-palvelua lukuun ottamatta, em. palveluihin.

Esityksestä ilmenevällä tavalla, näin laajamittainen tiedon avoin ja keskitetty julkaiseminen ei myöskään ole käytössä laajasti muissa maissa. Suomessa tulisi lisäksi ottaa huomioon Suomen sijainti syrjässä EU:n ulkorajalla, jolloin turvallisuuskysymykset, esimerkiksi toimitusketjuihin kohdistuvien riskien osalta, saavat korostuneen merkityksen.

Esityksen myötä oltaisiin myös säätämässä, että alemman asteisella sääntelyllä voitaisiin jatkossa määrittää tarkemmin toimitettavien ostolaskujen tietoja. Tämän osalta on huomioitava, että yhdelläkin lisätiedolla voi olla merkittäviä vaikutuksia esimerkiksi tietoturvaan sekä hallinnolliseen työmäärään. Toimitettavien ja julkaistavien tietojen muuttaminen vaatii siten lähes aina perusteellisen vaikutus- ja riskiarvion.

Tietovaranto tulisi lisäksi sisältämään hankintayksikön henkilöstön sekä toimittajien henkilötietoja. Turvallisuuteen liittyviä riskejä tulisi siten arvioida perusteellisesti myös paljastuvien henkilötietojen osalta. Poliisihallitus kantaa henkilötietojen osalta huolta esimerkiksi siitä, että hankintayksikön henkilöstön tietojen keskitetty ja rajoittamaton saatavuus mahdollistaisi henkilöihin kohdistuvan tiedustelun ja vaikuttamisyritykset.

Hyödyt, lisääntyvä hallinnollinen työ ja kustannukset:

Poliisihallitus kiinnittää huomiota siihen, että esityksen esille tuomat hyödyt perustuvat lähinnä oletuksiin perustettavan hankintatietovarannon tuomasta välillisestä hyödystä. Hankintatietovarannosta saatavat hyödyt olisivat riippuvaisia sekä tutkimustyöstä että hankintayksiköiden ja potentiaalisten tarjoajien tekemistä analyyseistä ja kehityksestä. Esityksessä esille tuotu hyöty vaikuttaa perustuvan myös oletukseen tietovarannon pelotevaikutuksesta ja tämän vaikutuksesta kilpailutusten määrään. Poliisihallitus suhtautuu kuitenkin varovaisuudella

oletukseen siitä, että hankintayksiköt jättäisivät tällä hetkellä perusteetta ja tietoisesti kilpailuttamatta taloudellisesti merkittäviä hankintoja.

Esityksessä esitetään myös hankintatietovarannon mahdollisena hyötynä suorahankintojen vähenemistä. Poliisihallitus kokee tarpeelliseksi kuitenkin tuoda esille, että suorahankinta on yksi hankintalain sallima hankintamenettelyn muoto. Tiedon keskitetty ja avoin julkaiseminen ei siten välttämättä johda suorahankintojen vähenemiseen.

Poliisihallitus yhtyy muiden lausunnonantajien näkemyksiin hankkeesta aiheutuvien kustannusten ja hallinnollisen työn osalta, eikä pidä arviota uudistuksesta aiheutuvista kuluista realistisena. Valtion virastojen osalta esityksessä on esimerkiksi arvioitu, ettei uudistus lisää kustannuksia merkittävästi, sillä virastot toimittavat jo nyt tietoja tutkihankintoja.fi -palveluun. Edellä mainitun mukaisesti poliisi ei kuitenkaan tällä hetkellä toimita tietoja em. palveluun, joten arvio aiheutuvista kuluista ei siten ainakaan poliisin osalta pidä paikkaansa. Uudistus vaikuttaisi lisäksi kielteisesti laskuautomaatioon, sillä laskut tulisi käytännössä ottaa manuaaliseen käsittelyyn mm. salassapidon arvioimiseksi ja tarvittavien merkintöjen tekemiseksi. Tämä osaltaan lisää hallinnollista työtaakkaa sekä kustannuksia ja on ristiriidassa hallinnon tehostamista ja automaation lisäämistä koskevien tavoitteiden kanssa. Huomionarvoista on myös, että vireillä on samanaikaisesti hankintalain uudistaminen, joka sekin osaltaan lisäisi sääntelyä ja hankintayksiköiden hallinnollista työtaakkaa. Hallinnollista työtä ja sääntelyä lisäävät uudistukset osuvat siten laajalti samoihin tahoihin, joka sekin olisi otettava huomioon arvioitaessa lisääntyvän hallinnollisen työn ja kustannusten kohtuullisuutta.

Poliisihallitus on myös huolissaan tarjoajille ja toimittajille aiheutuvista lisävelvoitteista ja sen vaikutuksesta tarjoamisinnokkuuteen. Hankintayksiköille asetetut lisävelvoitteet vaikuttavat vääjäämättä myös tarjoajiin ja toimittajiin. Toimittajienkin olisi jatkossa otettava huomioon esityksen vaatimat muutokset laskutuksessaan. Toimittajien tulisi esimerkiksi huolehtia laskuilla ilmoitettavien tietojen oikeellisuudesta aiempaa tarkemmin. Kuten Poliisihallitus on tuonut esille hankintalain uudistusta koskevassa lausunnossaan, tulisi julkisiin hankintoihin liittyvää sääntelyä pikemmin keventää ja sujuvoittaa, jotta niihin osallistuminen olisi tarjoajien kannalta mahdollisimman vaivatonta ja houkuttelevaa. Ostolaskujen julkaisemisen myötä myös toimittajien hinnoitteluun liittyviä tietoja olisi avoimesti saatavilla. Myös tämän vaikutusta tarjoamishalukkuuteen tai kilpailua rajoittavien ilmiöiden syntyyn (esim. hiljaiset kolluusiot) olisi tärkeä arvioida osana vaikutustenarviointia.

Yhteenvetona Poliisihallitus korostaa, että vaikka esityksen tavoitteet esimerkiksi avoimuuden ja julkisten hankintojen vaikuttavuuden lisäämisen osalta ovat kannatettavia, tulee eri lakihankkeista johtuvat haitat suhteuttaa niistä saatavaan hyötyyn. Kyseisestä hankkeesta johtuvien lähinnä välillisten hyötyjen ja toisaalta haittojen, kuten turvallisuudelle aiheutuvien riskien ja hallinnollisen työn sekä kustannusten lisääntymisen, välillä on tästä syystä tehtävä vielä perusteellinen intressipunninta. Turvallisuusriskejä sekä hallinnollista lisätyötä ja kustannuksia aiheuttavien muutosten olisi hyötyjen osalta perustuttava kiistattomiin tosiasioihin, eikä oletuksiin.

Hankintatietovarantoa koskevan lain soveltamista etenkin turvallisuus- ja puolustusviranomaisiin on myös arvioitava uudelleen.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Poliisihallituksen lausunto on kokonaisuudessaan kohdassa 1.

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?

Poliisihallituksen lausunto on kokonaisuudessaan kohdassa 1.

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

Poliisihallituksen lausunto on kokonaisuudessaan kohdassa 1.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Poliisihallituksen lausunto on kokonaisuudessaan kohdassa 1.

Karhunen Nelly
Poliisihallitus