

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Oikeusministeriö katsoo, että vaikutusten arvioinnissa hallinnollisen työn määrän kasvu ja siihen liittyvät kustannukset valtion virastoissa ovat arvioitu liian alhaisiksi. Vaikutusten arvioinnissa tulisi huomioida kattavammin hallinnollisen työn määrää prosessin eri vaiheissa. Käyttöönottovaiheessa kilpailutustunniste tulisi linkittää jo olemassa oleviin sopimuksiin sekä niihin liittyviin laskuihin, joka on paljon hallinnollista työtä aiheuttava työvaihe.

Kilpailutustunniste on ostolaskujen käsittelyssä Handissa muista automaattikohdistukseen käytettävistä sopimus- tai tilausviitteistä erillinen tunniste. Toimittajien informoiminen tunnisteiden käytöstä sekä puuttuvien tietojen korjaaminen laskuilla lisäävät merkittävästi hallinnollista työtä. Lisäksi ostolaskujen käsittelijöiden tulee kiinnittää nykyistä enemmän huomiota myös uuteen tietovarantoon siirtyviin tietosisältöihin tietosuojaan, salassapitoon ja turvaluokitteluun liittyvien kysymysten osalta. Hallinnollista työtä lisäävät lisäksi tietovarantoon siirtyneisiin tietoihin tehtävät korjaukset.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Hankintatietovarantoa koskevan sääntelyn hajauttaminen kahteen eri säädökseen

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 1 §:n 2 momentin mukaan hankintatietovarannon ylläpidosta vastaa Valtiokonttori. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 77) pykälän 2 momentissa viitattaisiin Valtiokonttorin tehtävään hankintatietovarannon ylläpitäjänä siten kuin Valtiokonttorista annetun lain 2 §:ssä ehdotetaan erikseen säädettäväksi. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettua säännöstä ei ole muotoiltu informatiivisen viittaussäännöksen muotoon.

Oikeusministeriö katsoo, että sääntelyn selkeyden ja täsmällisyyden vuoksi voisi olla perusteltua sisällyttää Valtiokonttorin hankintatietovarantoa koskevia toimivaltuuksia ja tehtäviä, erityisesti rekisterinpitäjää ja henkilötietojen käsittelyä, koskevat säännökset esitysluonnoksen 1.

lakiehdotukseen hankintatietovarannosta (ks. tarkemmin tätä koskevista huomioista kysymyksen 4 kohdalla).

Esitysluonnoksen 1. ja 4. lakiehdotuksessa ehdotettu salassapitosääntely

Esitysluonnoksessa ehdotetaan säädettäväksi salassa pidettäväksi Valtiokonttorin hankintatietovarantoon tallentamat ostolaskutietojen tuoterivitiedot sekä Valtiokonttorin saamat julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot, jotka Valtiokonttorin on esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n mukaan tallennettava hankintatietovarantoon. Tuoterivitietojen toimittamisesta Valtiokonttorille osana tietovarantoon toimitettavia ostolaskutietoja säädettäisiin esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 2 §:ssä. Valtiokonttori keräisi julkisia hankintoja koskevia tarjoustietoja hankintayksiköltä ja sille kilpailutusjärjestelmää toimittavalta taholta Valtiokonttorista annettuun lakiin (esitysluonnoksen 4. lakiehdotus) ehdotettavan uuden 2 e §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden nojalla.

Perustuslain 12 §:n 2 momentin mukaan viranomaisen hallussa olevat asiakirjat ja muut tallenteet ovat julkisia, jollei niiden julkisuutta ole välttämättömien syiden vuoksi lailla erikseen rajoitettu. Jokaisella on oikeus saada tieto julkisesta asiakirjasta ja tallenteesta. Julkisuusperiaate on asianmukaisesti huomioitu esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 78 ja s. 89) ja säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 102–103) on kuvattu julkisuuslain liikesalaisuuksia koskevaa salassapitosääntelyä. Säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 103–104) on myös tuotu esiin, että eduskunta on julkisuuslainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä korostanut pidättyvää suhtautumista viranomaisten tietojen salassapitoa koskevien säännösten sijoittamiseen erityislainsäädäntöön (EV 303/1998 vp, s. 1/II), ja että perustuslakivaliokunta on edellyttänyt, että erityislain salassapitosäännöksen tulee olla selkeä sisällöltään ja suhteessa julkisuuslakiin (PeVL 62/2018 vp, s. 9).

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksessa ehdotetaan hankintatietovarantoon tallennettavien ostolaskutietojen tuoterivitietojen ja 4. lakiehdotuksessa julkisia hankintoja koskevien tarjoustietojen olevan salassa pidettäviä. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 102) on tarjoustietoihin ja tuoterivitietoihin liittyen tunnistettu riski siitä, että Valtiokonttorin tarjoustietoja koskevan tiedonsaantioikeuden sekä ostolaskutietojen hankintatietovarantoon toimittamista koskevan säännöksen nojalla saamat tiedot tulevat sisältämään merkittävän määrän liikesalaisuuksien suojan piiriin kuuluvia tietoja. Esitysluonnoksessa ehdotettavilla salassapitosäännöksillä suojattaisiin siten jo julkisuuslain nojalla salassa pidettäviä liikesalaisuuksia koskevia tietoja silloin kun ne ovat Valtiokonttorin hallussa. Säännöksissä ehdotettava tietojen salassapito olisi ehdoton, eikä niihin sisältyisi julkisuuslain 17 §:ssä tarkoitettua vahinkoedellytyslauseketta, vaikka esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaan (s. 103) ehdotettavat salassa pidettävät tiedot voisivat sisältää myös tietoja muusta tarjoajan elinkeinotoimintaa koskevasta seikasta, josta tiedon antaminen aiheuttaisi tarjoajalle tai toimittajalle taloudellista vahinkoa.

Arvioidessaan julkisuuslain kokonaisuudistusta koskevaa hallituksen esitystä perustuslakivaliokunta totesi (PeVL 43/1998 vp, s. 3/I), että asiakirjojen julkisuutta voidaan rajoittaa perustuslain mukaan ainoastaan lailla, ja vain milloin siihen on välttämättömiä syitä. Kysymys ei siten ole siitä, että perustuslaissa esimerkiksi jätettäisiin kyseisen oikeuden sisältö lailla määriteltäväksi vaan lainsäätäjän toimivaltaan kuuluu pelkästään sellaisten julkisuuden rajoitusten asettaminen, joita voidaan pitää perustuslaissa tarkoitettulla tavalla välttämättöminä.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 103–104) ehdotettua sääntelyä on perusteltu sääntelyn selkeydellä ja liikesalaisuuksien suojan varmistamisella. Perustelujen mukaan, vaikka tietojen laajuus ja määrä mahdollistavat monet hankintatietovarannolla tavoiteltavat hyödyt, liittyy niihin riskejä siitä, että tarjoustietoja tai tuoterivitietoja pyytämällä julkisuusperiaatteeseen

perustuen pyrittäisiin saamaan laajamittaista tai yksityiskohtaista tietoa yritysten liikesalaisuuksiin liittyen tai että siten muuten aiheutettaisiin taloudellista vahinkoa elinkeinonharjoittajille tai hankintayksiköille. Valtiokonttorilla ei ole mahdollisuutta arvioida yksittäisen tarjoustiedon tai tuoterivitiedon salassapitoa. Perustelujen mukaan harkinnan perustaminen ainoastaan yleisluontoisiin näkökulmiin ei varmista riittävää suojaa liikesalaisuuksille, eikä tällaisen harkinnan jättämistä Valtiokonttorille voida pitää tarkoituksenmukaisena. Perusteluissa on lisäksi tuotu esiin, etteivät ehdotetut säännökset rajoita mahdollisuutta saada tietoja hankintayksiköltä julkisuuslain nojalla. Perustelujen mukaan Valtiokonttorin saamien tietojen salassapidosta säätäminen ei johda siihen, että tiedot katsottaisiin laajemmin salassa pidettäviksi.

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että ehdotettavat salassapitosäännökset vaikuttavat olevan osin päällekkäisiä ja osin ulottuvan laajemmalle kuin julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 17 ja 20 kohdan mukaiset salassapitosäännökset. Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ei ole myöskään arvioitu, miksi ehdotettavat salassapitosäännökset olisivat välttämättömiä ja olisivatko tavoitteet saavutettavissa vähemmän puuttuvien keinoin. Esitysluonnoksessa ei esimerkiksi ole arvioitu, miksi ostolaskujen tuoterivitietojen ja julkisia hankintoja koskevien tarjoustietojen osalta ei voitaisi edellyttää, että myös näissä tiedoissa olisi merkintä tiedon salassapidosta, kuten 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa edellytettäisiin ostolaskutietojen otsikko- ja tiliöintirivitietojen osalta. Myöskään näiden tietojen osalta merkintä salassapidosta ei poistaisi Valtiokonttorilta vastuuta arvioida tapauskohtaisesti salassapidon edellytyksiä tietoja pyydetessä. Ehdotettu tietojen salassapitoa koskeva sääntely vaikuttaisi olevan myös ristiriidassa esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettyjen hankintatietovarannon tehtävien, kuten hankinta- ja ostolaskutietojen yhdenmukaisuuden ja avoimuuden parantamisen kanssa. [Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 1 §:ssä vaikuttaisi olevan kyse hankintatietovarannon tarkoituksista, ei hankintatietovarannolle säädettyistä tehtävistä.] Esitysluonnoksessa ei ole myöskään arvioitu, miksi olisi välttämätöntä kerryttää hankintatietovarantoon laajasti salassa pidettävää tietoa, ja voitaisiinko kertyvän salassa pidettävän tiedon määrää rajata esimerkiksi ohjeistuksella. Oikeusministeriö kiinnittää huomiota myös siihen, ettei esitysluonnoksessa ole arvioitu EU:n hankintalainsäädännön kansallista liikkumavaraa. Huomioiden, että viranomaisten asiakirjojen julkisuus on perustuslain 12 §:n mukaisesti pääperiaate, ja salassapitosäännökset ovat aina poikkeuksia tästä, jonka vuoksi julkisuutta koskevat rajoitukset kohdistuvat vain välttämättömään ja niiden tulkinta on suppeaa ja tarkkarajaista (ks. PeVL 43/1998 vp, s. 3/I ja PeVL 14/2018 vp, s. 15–16) oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida esitysluonnoksen 1. ja 4. lakiehdotuksessa ehdotettujen kategoristen salassapitosäännösten poistamista ja arvioida huolellisesti ehdotettujen keinojen välttämättömyyttä ja sitä millaisin vähemmän julkisuusperiaatetta rajoittavien keinoin välttämättömät salassa pidettävät tiedot voitaisiin suojata jo nykyisen julkisuuslain sääntelyn nojalla.

Turvallisuusluokiteltavat tiedot

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 ja 3 momentissa säädettäisiin poikkeuksista ostolaskutietojen hankintatietovarantoon toimittamista koskevasta velvollisuudesta. Ehdotettujen säännösten mukaan tietojen toimittamisvelvoite ei koske asiakirjoja tai tietoja, jotka ovat viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohtien ja asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtioneuvoston asetuksen (1101/2019) 3 §:n 1 momentin 1–3 kohtien mukaisesti luokiteltuja (2 momentti).

Tiedon toimittaja voi harkinnanvaraisesti jättää toimittamatta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohtien ja asiakirjojen turvallisuusluokittelusta valtioneuvoston asetuksen 3 §:n 1 momentin 4

kohdan mukaisesti luokitellut yksittäiseen ostolaskuun liittyvät asiakirjat ja tiedot. Puolustusvoimat voi kuitenkin harkinnanvaraisesti jättää toimittamatta viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 24 §:n 1 momentin 2, 5 tai 7–11 kohtien mukaan salassa pidettävät asiakirjat ja tiedot (3 momentti).

Oikeusministeriö kiinnittää tältä osin huomiota siihen, että valtionhallinnon asiakirjojen turvallisuusluokittelusta säädetään julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019) 18 §:ssä. Se, että tiedot ovat tiettyjen julkisuuslain 24 §:n 1 momentin kohtien nojalla salassa pidettäviä on tiedonhallintalaissa säädetyn asiakirjojen turvallisuusluokittelun edellytys, joten 1. lakiehdotuksen 2 §:n 2 momentissa sekä 3 momentin ensimmäisessä virkkeessä vaikuttaisi perustellummalta viitata turvallisuusluokittelusta valtionhallinnossa annetun asetuksen lisäksi tiedonhallintalain 18 §:ään julkisuuslain sijasta. Jatkovalmistelussa tulisi myös huomioida, että tiedonhallintalain 18 §:ssä säädetty velvollisuus turvallisuusluokitella asiakirjat ja tehdä niihin turvallisuusluokkaa koskeva merkintä koskee valtion virastoissa, laitoksissa ja valtion liikelaitoksissa toimivia viranomaisia, tuomioistuimia ja valitusasioita käsittelemään perustettuja lautakuntia. Tiedonhallintalain sääntely eroaa siten 1. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentissa ehdotetuista tietojen toimittamiseen velvollisista tahoista. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, millä perusteella esimerkiksi kunta voisi olla toimittamatta ostolaskujensa tietoja hankintatietovarantoon.

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n 3 momentin toisen virkkeen osalta oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, että julkisuuslain 24 §:n 1 momentin 5 kohdan mukainen salassapito on rajattu poliisin, Rajavartiolaitoksen, Tullin, vankeinhoitoviranomaisen ja Maahanmuuttoviraston taktisia ja teknisiä menetelmiä ja suunnitelmia koskevia tietoja sisältäviin asiakirjoihin. Jatkovalmistelussa tulisi vielä varmistua siitä, että säännös vastaa niitä salassapitoperusteita, joita Puolustusvoimien olisi välttämätöntä soveltaa harkinnassaan, huomioiden perustuslakivaliokunnan edellytys siitä, että harkinnan tulee olla suppeaa ja tarkkarajaista (ks. PeVL 43/1998 vp, s. 3/I ja PeVL 14/2018 vp, s. 15–16).

Henkilötietojen säilytysaika

Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä säädettäisiin hankintatietovarantoon sisältyvien henkilötietojen 10 vuoden säilytysajasta. Säännöksen perustelujen mukaan (s. 80) henkilötiedot tulisi normaalisti säilyttää rekisterissä 10 vuotta tiedon toimittamisesta. Henkilötiedot voitaisiin kuitenkin säilyttää tätä pidemmän ajan, jos se olisi välttämätöntä lakiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi tai vireillä olevan asian takia. Henkilötiedot olisi kuitenkin myös näissä tilanteissa poistettava rekisteristä välittömästi sen jälkeen, kun käsittelylle ei ole laissa säädettyä perustetta. Perustelujen mukaan poistaminen tarkoittaisi esimerkiksi tietojen anonymisointia siten, ettei tietoja voitaisi enää katsoa henkilötiedoiksi.

Perustuslakivaliokunnan mukaan (PeVL 5/2025 vp, kappale 14) tietojen pysyvä säilyttäminen ei ole henkilötietojen suojan mukaista, ellei siihen ole tietojärjestelmän luonteeseen tai tarkoitukseen liittyviä perusteita (ks. PeVL 31/2017 vp). Valiokunta on painottanut erityisesti arkaluonteisten tietojen säilytysajan rajaamista siihen, mikä on välttämätöntä sen tavoitteen saavuttamiseksi, jonka vuoksi tiedot on järjestelmään tallennettu (ks. esim. PeVL 31/2017 vp, s. 5, PeVL 13/2017 vp, s. 6). Valiokunta on esimerkiksi pitänyt viiden vuoden säilytysaikaa arkaluonteisten tietojen osalta pitkänä (PeVL 51/2018 vp, s. 16, PeVL 13/2017 vp, s. 6).

Tietosuoja-asetuksen 5 artiklan 1 kohdan e alakohdassa säädetään henkilötietojen säilytyksen rajoittamisesta. Tietosuoja-asetuksen johdanto-osan 39 kappaleen mukaan henkilötietojen olisi oltava riittäviä ja olennaisia ja rajoitettava siihen, mikä on välttämätöntä niiden käsittelyn

tarkoitusten kannalta. Tämä edellyttää erityisesti sitä, että henkilötietojen säilytysaika on mahdollisimman lyhyt. Säilytysajasta säättäminen kansallisessa lainsäädännössä on kuitenkin mahdollista tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 3 kohdan mukaisesti kansallisen liikkumavaran puitteissa. Esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 4 §:ssä ehdotettava 10 vuoden säilytysaika on varsin pitkä, erityisesti, jos on mahdollista, että hankintatietovaranto voisi sisältää arkaluontoisia tietoja. Säilytysajan pituutta tai kansallisen liikkumavaran käyttöä sen osalta ei ole tarkemmin perusteltu esitysluonnoksen perusteluissa. Jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida, voidaanko ehdotettua henkilötietojen 10 vuoden säilytysaikaa pitää välttämättömänä ja olisiko pitkälle säilytysajalle esitettävissä hyväksyttävät perusteet.

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?

-

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

Henkilötietojen käsittelyä koskeva sääntely

Esitysluonnoksen 4. lakiehdotuksen 2 §:n 1 momentin 11 kohdassa säädettäisiin Valtiokonttorin tehtävästä toimia 1. lakiehdotuksessa ehdotettavan hankintatietovarannon rekisterinpitäjänä. Esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa tulisi tältä osin kuvata vielä tätä koskeva tietosuoja-asetuksen 4 artiklan 7 kohdan mukainen kansallinen liikkumavara.

Esitysluonnoksen 4. lakiehdotuksen 2 b §:n 1 momentissa säädettäisiin Valtiokonttorin oikeudesta käsitellä hankintatietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena sekä rekisterinpitäjänä toimimista koskevan tehtävän toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 86, ks. myös sääätämisyjärjestysperustelut s. 95) henkilötietoja ovat hankintaa valmistelleen ja hankintaan tai tarjoamiseen osallistuneen luonnollisen henkilön nimi ja yhteystiedot, yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan toimittajan ja tarjoajan tunnistetiedot ja tiedot toimittajasta tai tarjoajasta, joka on luonnollinen henkilö. Perustelujen mukaan hankintatietovarantoon kerättävät ostolaskutiedot voivat sisältää henkilötietoja, joista luonnollinen henkilö on suoraan tai epäsuorasti tunnistettavissa. Ostolaskutiedoissa voi olla tuotteen tai palvelun toimittajaan liittyviä henkilötietoja, jotka koskevat toimittajan palveluksessa olevaa luonnollista henkilöä, yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavaa toimittajaa tai toimittajaa, joka on luonnollinen henkilö. Esimerkiksi tiedot yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan toimittajan nimestä ja y-tunnuksesta ovat henkilötietoja, joita hankintatietovarantoon kerättäviin ostolaskutietoihin sisältyy. Ostolaskutiedoista voi myös selvittää hankintayksikön palveluksessa olevaan luonnolliseen henkilöön liittyviä tietoja, kuten tuotteen tai palvelun tilannehenkilön nimi.

Edelleen säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 86) ostolaskujen hankintatietovarantoon kerättävä tietosisältö on sellaista, josta ei tulisi käydä ilmi tuotteen tai palvelun kohteena olevaa luonnollista henkilöä, eikä kerättävien tietojen tulisi sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja eikä esimerkiksi sote-asiakastiedoksi luokiteltavaa tietoa. Esimerkiksi ostolaskujen liitteillä olevia tietoja ei kerättäisi hankintatietovarantoon, vaan kerättävä tietosisältö rajattaisiin tiettyihin otsikko-, tiliöintirivi- ja tuoterivitietoihin, joihin ei tietosuoja-asetuksen säännökset huomioiden tulisi laskutuksessa ylipäänsä sisällyttää tuotteen tai palvelun kohteena olevaa henkilöä koskevia

henkilötietoja. Perustelujen mukaan sen poissulkeminen, ettei hankintatietovarantoon toimitettaviin ostolaskutietoihin missään tilanteessa sisältyisi tuotteen tai palvelun kohteena olevaan henkilöön liittyviä tietoja, ei kuitenkaan ole täysin mahdollista, kun huomioidaan hankintayksiköiden ja niiden toimittajien väliset laskutuskäytännöt sekä se, ettei Valtiokonttorilla olisi käytännössä mahdollisuutta estää tällaisten tietojen toimittamista hankintatietovarantoon. Valtiokonttorin tulisi poistaa tai muokata tarpeettomat ostolaskutiedot siten, etteivät ne olisi hankintatietovarannossa yhdistettävissä tiettyyn henkilöön eikä tietojen palauttaminen takaisin tunnistettavaan muotoon olisi hankintatietovarannossa enää mahdollista. Lisäksi perustelujen mukaan harvinaisissa yksittäistapauksissa olisi mahdollista, että ostolaskutietojen ja AURA-palveluluokan perusteella voisi esimerkiksi paikallistuntemuksen avulla päätellä saatua palveluun tai tuotteeseen liittyviä seikkoja, vaikka henkilön suora tunnistaminen hankintatietovarannon tiedoista ei olisi mahdollista. Valtiokonttorin tulisi huolehtia henkilötietoriskin sisältävien palveluluokkien karkeuttamisesta julkisessa raportoinnissa ja tietopyyntöihin vastattaessa.

Perustuslakivaliokunta on painottanut arkaluonteisten tietojen käsittelyn aiheuttamia uhkia. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt erityistä huomiota siihen, että arkaluonteisten tietojen käsittely on rajattava täsmällisillä ja tarkkarajaisilla säännöksillä vain välttämättömään ja sääntelyn on oltava tietosuoja-asetuksen mahdollistamissa puitteissa yksityiskohtaista ja kattavaa (PeVL 65/2018 vp, s. 45, PeVL 15/2018 vp, s. 40 ja PeVL 4/2021 vp, kappale 9).

Oikeusministeriö kiinnittää huomiota siihen, etteivät esitysluonnoksen perusteluissa erityisten henkilötietoryhmien tietojen osalta esitetty rajausta ja Valtiokonttorin oikeus poistaa tai muokata tietoja siten, etteivät ne olisi yhdistettävissä tiettyyn henkilöön, käy ilmi esitysluonnoksessa ehdotetusta sääntelystä. Myös esitysluonnoksen perustelujen nojalla jää epäselväksi, voisiko hankintatietovaranto sisältää arkaluonteisia tietoja, vai onko tarkoitus, että Valtiokonttori poistaa arkaluonteiset tiedot ennen kuin se tallentaa saamansa tiedot hankintatietovarantoon. Jos taas on tarkoitus, ettei hankintatietovaranto sisältäisi arkaluonteisia tietoja, ehdotettu sääntely vaikuttaisi olevan ristiriidassa voimassa olevan Valtiokonttorista annetun lain 2 b §:n 2 momentin säännöksen kanssa, jonka mukaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen säilyttämisen tarve on arvioitava viiden vuoden välein. Oikeusministeriö katsoo, että esitysluonnoksessa ehdotettua sääntelyä on syytä jatkovalmistelussa huolellisesti arvioida ja täsmentää em.

perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännön mukaiseksi siten, että esitysluonnoksen perusteluissa erityisten henkilötietoryhmien tai näihin yksityiselämän suojan näkökulmasta rinnastuvien tietojen käsittelylle asetetut rajaukset ja Valtiokonttorin toimivaltuudet käyvät ilmi ehdotettavista säännöksistä. Samalla tulisi arvioida ehdotetun hankintatietovarannon henkilötietojen käsittelyä koskevan sääntelyn keskittämistä esitysluonnoksen hankintatietovarantoa koskevaan 1. lakiehdotukseen. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esitysluonnoksen perusteluissa asiaa on arvioitu ainoastaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen osalta, vaikka perusteluissa (s. 86, 95 ja 98) kursorisesti viitatuilla sote-asiakastiedolla on oletettavasti tarkoitettu perustuslakivaliokunnan valtiosääntöisesti arkaluonteisina pitämiä tietoja (PeVL 15/2018 vp, s. 38).

Henkilötietojen käsittelyn peruste

Esitysluonnoksessa on tehty selkoa yleisen tietosuoja-asetuksen kansallisesta liikkumavarasta ja sen käyttämistä koskevasta perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä. Oikeusministeriö katsoo, että ehdotettujen säännösten perusteluista koskien yleisen tietosuoja-asetuksen liikkumavaran käyttöä tulisi vielä arvioida ja täsmentää jatkovalmistelussa. Esitysluonnoksen säännöskohtaisissa ja säätämisyjärjestysperusteluissa henkilötietojen käsittelyn katsotaan ensisijaisesti perustuvan

tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan c alakohdassa tarkoitettuun lakisääteisen velvoitteen noudattamiseen. Oikeusministeriö katsoo, että myös yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukainen käsittelyn oikeusperuste voisi tulla kyseeseen ainakin joidenkin tietovarantoon liittyvien käsittelytoimien osalta (ks. käsittelyn oikeusperusteesta mm. unionin tuomioistuimen ratkaisu asiassa C-200/23, kohdat 103–124, asiassa C-740/22, kohdat 46–58 ja asiassa C-439/19, kohdat 99–122). Käsittelyperusteen arvioinnissa tulisi huomioida, miten viranomaisen tehtävistä on säädetty lainsäädännössä ja säännelläänkö siinä erikseen henkilötietojen käsittelystä. Tietosuojatyöryhmän lausunnossa (WP 29: lausunto 6/2014) todetaan rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen osalta, että jäsenvaltion lainsäädännössä säädetyn laillisen velvoitteen olisi oltava riittävän selvä sen edellyttämän henkilötietojen käsittelyn suhteen. Silloin kun käsittely perustuu 6 artiklan 1 kohdan c alakohtaan, rekisterinpitäjällä ei saisi olla myöskään kohtuutonta harkinnanvaraa sen suhteen, miten se noudattaa laillista velvoitetta. Oikeusministeriö katsoo, että jatkovalmistelussa tulisi vielä arvioida Valtiokonttorille säädettävien toimivaltuuksien ja tehtävien täsmällisyyttä, kuten edellä on jo todettu, ja arvioida sitä kautta käsittelyyn liittyviä oikeusperusteita. Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että esitysluonnoksen 4. lakiehdotuksen 2 b §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa on erikseen tuotu esiin, että rekisteröidyllä ei olisi tietosuoja-asetuksen 21 artiklassa tarkoitettua oikeutta vastustaa henkilötietojensa käsittelyä, sillä vastustamisoikeus ei koske lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tapahtuvaa henkilötietojen käsittelyä. Oikeusministeriö toteaa, että tietosuoja-asetuksen 21 artikla mahdollistaa myös yleiseen etuun tai julkisen vallan käyttämiseen perustuvan käsittelyn (tietosuoja-asetuksen 6 artiklan 1 kohdan e alakohdan mukainen käsittelyperuste) osalta poikkeamisen vastustamisoikeudesta.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että vaikka Valtiokonttori voisi esitysluonnoksen 4. lakiehdotuksen 2 b §:n 1 momentin mukaisesti käsitellä myös erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja, esityksen perusteluissa ei ole arvioitu, mihin tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan mukaiseen käsittelyperusteeseen tietojen käsittely tällöin perustuisi. Esitysluonnosta ja lakiehdotuksen mainittua säännöstä olisi syytä täsmentää tarvittaessa, jos erityisiä henkilötietoryhmiä käsitellään hankintatietovarannon sijasta vain muissa säännöksessä mainituissa tietovarannoissa. Esitysluonnoksessa ei ole myöskään arvioitu nimenomaisesti käsittelyyn liittyviä oikeussuojakeinoja tai mitkä tietosuojalain (1050/2018) 6 §:n 2 momentin mukaiset suojakeinot voisivat tulla kyseeseen siinä tapauksessa, että hankintatietovaranto voisi sisältää erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Silloin kun laissa mahdollistetaan erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittely, sääntelyn tulee sisältää myös säännökset asianmukaisista suojatoimista.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 96) viitataan hankintayksikön suorittamaan tietojen pseudonymisointiin ja siihen, että Valtiokonttorin tulisi toteuttaa toimenpiteet, joilla tiedot muokattaisiin siten, etteivät ne olisi hankintatietovarannossa yhdistettävissä tiettyyn henkilöön. Perustelujen mukaan, kun huomioidaan se, ettei näiden henkilötietojen säilyttämiselle hankintatietovarannossa olisi tarvetta, Valtiokonttorin tulisi lähtökohtaisesti toteuttaa tietojen muokkaaminen siten, ettei tietojen palauttaminen takaisin tunnistettavaan muotoon olisi hankintatietovarannossa enää mahdollista. Tältä osin jää epäselväksi, olisiko kyse tietojen anonymisoinnista (vrt. esitysluonnoksen s. 80), joten perusteluja olisi hyvä vielä täsmentää tältä osin. Jos käsiteltävät tiedot olisivat pseudonymisoituja tietoja, esitysluonnoksen perusteluissa tulisi vielä arvioida, onko tällöin kyse tietosuojalain 6 §:n 2 momentin mukaisesta suojatoimesta. Tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa tarkoitettujen suojatoimien luettelo ei ole tyhjentävä, vaan tarvittaessa suojatoimista voidaan säätää täsmällisemmin erityislainsäädännössä. Myös tietojen salassapitoa koskevat säännökset voivat toimia suojatoimina. Tietosuojalain 6 §:n 2 momentissa tarvittavat suojatoimet on jätetty rekisterinpitäjän arvioitavaksi, joten esitysluonnoksen

perusteluissa olisi hyvä kuvata tarkemmin, mitkä momentissa tarkoitetuista suojatoimista tulisivat kyseeseen.

Hankintatietovarannon tietojen julkaiseminen yleisessä tietoverkossa (tietopalvelu)

Esitysluonnoksen 4. lakiehdotuksen 2 b §:n 5 momenttiin ehdotetaan lisättäväksi säännös Valtiokonttorin velvollisuudesta julkaista hankintatietovarannon ostolaskutietojen otsikko- ja tiliöintirivitiedot ja julkisista hankinnoista ilmoittamisen tiedot yleisessä tietoverkossa, siltä osin kuin niitä ei ole merkitty salassa pidettäväksi. Valtiokonttori voi harkinnanvaraisesti jättää julkaisematta edellä tarkoitetun hankintatietovarantoon sisältyvän yksittäisen tietosisällön tai tietoyhdistelmän, jota ei ole merkitty salassa pidettäväksi. Sen estämättä, mitä viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain 16 §:n 3 momentissa säädetään, hankintatietovarannon henkilötiedoista saadaan julkaista hankinnoista julkaistujen ilmoitusten sisältämät henkilötiedot ja ostolaskutietoihin sisältyvät tiedot yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan nimestä ja y-tunnuksesta. Henkilötietoja voi hakea hankintatietovarannon julkaistavista tiedoista ainoastaan yksittäisinä hakuina.

Perustuslakivaliokunta on pitänyt henkilötietojen julkistamista perustuslain puitteissa mahdollisena toteuttaa julkisena tietopalveluna, jos sille on oikeusturvan takeiden ja perusoikeusjärjestelmän tavoitteiden kannalta hyväksyttävät perusteet (PeVL 2/2017 vp, PeVL 65/2014 vp, PeVL 32/2008 vp). Valiokunnan mukaan yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta on kuitenkin olennaista, että tietoverkkoon sijoitettavasta henkilörekisteristä tietoja ei voida hakea erilaisina massahakuina, vaan esimerkiksi ainoastaan yksittäisinä hakuina (PeVL 2/2017 vp, PeVL 32/2008 vp). Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa (s. 99–100) on asianmukaisesti huomioitu perustuslakivaliokunnan tietojen julkaisemista yleisessä tietoverkossa tietopalveluna koskeva perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö ja säännöksessä on mahdollistettu tietojen hakeminen vain yksittäisinä hakuina. Jatkovalmistelussa säännöstä voisi kuitenkin vielä täsmentää yksilöimällä säännöksen tasolla esitysluonnoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 87–88) mainitut tarkoitukset tietojen julkaisemiselle ja ne tiedot, jotka voitaisiin julkaista, sekä millä edellytyksillä Valtiokonttori voisi jättää tiedot julkaisematta. Myös tietojen luovuttaminen yleisessä tietoverkossa tarkoittaisi tietojen käyttötarkoituksen muuttumista, joten esitysluonnoksen perusteluista on syytä vielä täydentää sitä koskevalla arviolla, kuten on tehty esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa ja ehdotettavan 2 b §:n 1 momentin säännöskohtaisissa perusteluissa.

Valtiokonttorin tiedonsaantioikeus

Esitysluonnoksen 4. lakiehdotuksessa Valtiokonttorista annettuun lakiin ehdotettavassa uudessa 2 e §:ssä säädettäisiin Valtiokonttorin oikeudesta saada salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä maksutta julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot hankintayksiköltä ja sille kilpailutusjärjestelmää toimittavalta taholta hankintatietovarannon ylläpidosta vastaavana viranomaisena sekä rekisterinpitäjänä toimimista varten.

Esitysluonnoksen säätämisyjärjestysperusteluissa on kuvattu perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntöä tiedonsaantioikeuden sitomisesta tietojen tarpeellisuuteen tai välttämättömyyteen. Säätämisyjärjestysperusteluissa tulisi lisäksi tunnistaa, että ehdotettu sääntely on merkityksellistä perustuslain 10 §:n 1 momentissa säädetyn yksityiselämän ja henkilötietojen suojan kannalta (ks. esim. PeVL 17/2016 vp, s. 5–6). Arvioinnissa on lisäksi nyt huomioitu pelkästään 4. lakiehdotuksen 2 e §:ään ehdotettava tiedonsaantioikeus, joten sitä tulisi vielä täydentää 1. lakiehdotuksen 2 §:n ja 4. lakiehdotuksen 2 b §:n 1 momentin tiedonluovutusta ja -saantia koskevin osin. Oikeusministeriö katsoo, että koska hankintatietovarantoon tallennettavat tiedot voisivat

sisältää liikesalaisuuksina suojattavia tietoja, esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 2 §:n tiedonluovutussäännöksen ja 4. lakiehdotuksen 2 e §:n tiedonsaantioikeutta koskevan säännöksen täsmentämistä olisi hyvä vielä jatkovalmistelussa arvioida huomioiden perustuslakivaliokunnan lausunto ehdotetun sääntelyn väljyydestä, kun tiedonsaantioikeus on sidottu esimerkiksi yrityksen liikesalaisuuksien osalta vain tarpeellisuusedellytykseen (PeVL 13/2023 vp, kappale 14 ja 15). Lakiehdotuksen 2 e § näyttäisi kirjoitetun tyhjentävään muotoon, mutta esitysluonnoksesta ei ilmene, tarkoitetaanko sillä sanamuodon mukaisesti mitä tahansa tarjoustietoja sellaisenaan.

Esitysluonnoksen säännöskohtaisten perustelujen mukaan (s. 89) tarjoustiedot sisältävät salassa pidettäviä tietoja kuten liikesalaisuuksia ja henkilötietoja, esimerkiksi tarjoajan palveluksessa olevan luonnollisen henkilön yhteystiedot ja yksityisenä elinkeinonharjoittajana toimintaa harjoittavan tarjoajan tunnistetiedot tai tiedot tarjoajasta, joka on luonnollinen henkilö. Tarjoustietoja ei sisällytettäisi hankintatietovarannon julkaistaviin tietoihin. Oikeusministeriö katsoo, että perustelujen valossa jää epäselväksi, miksi samat henkilötiedot, jotka voitaisiin esitysluonnoksen 4. lakiehdotuksen 2 b §:n 5 momentin mukaan julkaista ostolaskutietojen ja julkisista hankinnoista ilmoittamisen tietojen osalta yleisessä tietoverkossa (tietopalveluna) olisivat tarjoustiedoissa automaattisesti salassa pidettäviä.

Oikeusministeriö kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että tietojen keräämisen tosiasiallinen tarkoitus jää ehdotetun 2 e §:n sääntelyn ja sen perustelujen valossa epäselväksi. Vaikuttaisi pikemminkin siltä, että Valtiokonttori kerää tiedot tallentaakseen ne esitysluonnoksen 1. lakiehdotuksen 3 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaisesti hankintatietovarantoon, jossa se käsittelisi niitä 1. lakiehdotuksen 1 §:ssä säädettyinä ehdotettuja tehtäviä [hankintatietovarannon tarkoituksia] varten siten kuin 4. lakiehdotuksen 2 b §:ssä säädetään. Tätä taustaa vasten vaikuttaisi perustellulta, että jatkovalmistelussa ehdotettavaa sääntelyä täsmennettäisiin ja arvioitaisiin hankintatietovarantoa koskevan sääntelyn keskittämistä 1. lakiehdotukseen.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Oikeusministeriö katsoo, että tarjouspyynnön ja liiteasiakirjojen saattaminen saataville ilman rekisteröitymistä kilpailutusjärjestelmiin on kannatettava muutos. Hankintalain 69 §:n mukaan hankintayksikön on asetettava tarjouspyyntö, neuvottelukutsu ja niiden liitteet sekä muut hankinta-asiakirjat ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa. Muutos lisää etenkin hankintayksiköiden mahdollisuutta olemassa olevan tiedon hyödyntämiseen omissa hankinnoissaan ja vähentää hallinnollista työtä tarjouspyyntöasiakirjoja koskevien tietopyyntöjen määrän vähentyessä.

Tulee huomioida, että kilpailutustunnisteen edellyttäminen ostolaskuilta vaatii toimittajalta tiedon lisäämisen laskun tietoihin oikeaan tietokenttään. Useiden eri tunnisteiden edellyttäminen voi johtaa toistuviin virhetilanteisiin ja johtaa laskuautomaation heikkenemiseen. Tulee lisäksi huomioida, että voi mennä pitkäkin aika, ennen kuin kilpailutustunniste tarjoaa riittävää informaatiota KKV:lle hankintojen valvontaa varten.

Muutokseen liittyy riski esimerkiksi tietopyyntöjen määrän kasvulle sekä KKV:n resurssien kohdistamisen aiheettomien suorahankintaepäilyjen selvittämiseen. Muutoksessa tarvitaan selkeää prosessia tunnisteettomien laskujen käsittelyyn ja ohjeistusta viranomaisille.

Oikeusministeriö korostaa viestinnän ja selkeän ohjeistuksen merkitystä muutosprosessissa. Virastoja olisi tärkeää ohjeistaa, miten kilpailutustunnusta käytetään hankinta-, tilaus- ja laskujen

käsittelyn prosessien eri vaiheissa. Lisäksi tarvitaan ohjeistusta tietosuojaan liittyvien riskien minimoimiseksi, erityisesti yksityiskohtaista ohjeistusta siitä, mitä tietokenttiä siirtyy julkiseen hankintatietovarantoon. Oikeusministeriö pitää erityisen tärkeänä, ettei julkiseen tietovarantoon siirry erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia, turvaluokiteltuja tai salassa pidettäviä tietoja, kuten toimittajan liikesalaisuuksia. Oikeusministeriö katsoo, että Handissa lukotetut laskut eivät saa siirtyä julkiseen hankintatietovarantoon. Siirron eston tulee olla automaattinen.

Muutoksesta tulee viestiä ja ohjeistaa toimittajakenttää keskitetysti. Toimittajia tulee informoida kilpailutustunnisteen käyttöön ottamisesta sekä tarjota teknistä ohjeistusta kilpailutustunnisteen lisäämiselle laskun tietoihin. Oikeusministeriö katsoo myös, että tarvitaan lisäksi selkeyttävää ohjeistusta kynnysarvot alittavien pienhankintojen ja niihin liittyvän laskutuksen osalta. Ostolaskujen käsittelyyn liittyvään muutosprosessiin tarvitaan Palkeiden vahvaa tukea ja panostusta prosessin eri vaiheissa. Oikeusministeriö pitää tärkeänä, että myös tietojen mahdollisen toimittamatta jättämisen osalta olisi hyödynnettävissä raportointi- tai automaattioratkaisuja, jotta korjausilmoitus ei tule aiheuttamaan manuaalista työtä.

Suurpää Johanna
Oikeusministeriö

Polojärvi Anu
Oikeusministeriö