

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Väylävirasto kiittää mahdollisuudesta lausua valtiovarainministeriön lausuntopyyntöön luonnoksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi.

Väylävirasto lausuu asiassa seuraavaa.

Tarjoajien ja tarjousten vähäinen määrä on selvä epäkohta julkisissa hankinnoissa. Väylävirasto pitää kannatettavana tavoitetta lisätä avoimuutta sekä kilpailun määrää ja siten kustannussäästöjä julkisten hankintojen sektorilla.

Esityksessä on arvioitu, että lisääntynyt avoimuus johtaisi kilpailun lisääntymisen ja tietopyyntöjen vähentymiseen ja sitä kautta säästöihin hankintayksiköille. Esitetyt kustannussäästöt ovat kuitenkin välillisiä ja osin teoreettisia, ja suuri osa perustuu suuntaa antaviin arvioihin tai pelkkiin mahdollisuuksiin, eli niiden toteutuminen on epävarmaa. Toisaalta hankintayksiköiden kustannusten on laskettu lisääntyvän miljoonilla euroilla vuodessa, varsinkin alkuvaiheessa. Kustannusten lisääntyminen on esityksen perusteella varmaa. Väylävirasto pitää todennäköisenä, että hankintayksiköille aiheutuu erityisesti hallinnollisia kustannuksia esityksessä ennakoitua enemmän. Väylävirasto katsoo, että esitys lisää julkisten hankintojen byrokratiaa ja sääntelyä, mikä on todennäköisesti omiaan vähentämään kilpailua, vastoin esityksen tavoitetta.

Esityksessä kuvattu hyöty yksittäisen hankintayksikön hankintojen johtamiselle jäänee käytännössä vähäiseksi. Esityksen perusteella tietovarannon koko tietopohjaa voivat käytännössä hyödyntää vain tietyt tutkimusorganisaatiot ja viranomaiset, jolloin todelliset hyödyt jäävät kyseenalaisiksi riskeihin

nähdessä. Samat hyödyt ilman merkittäviä riskejä olisi todennäköisesti mahdollista saavuttaa esimerkiksi mainittujen tahojen nykyistä laajemmin lakisääteisin tiedonsaantioikeuksin.

Esityksen mukaan hankintatietovarannon tiedoista ei arvioida aiheutuvan yhteiskunnan kannalta haitallisia kasautumisvaikutuksia. Lisäksi esityksen mukaan tiedon avoimuuden ei ole arvioitu aiheuttavan riskiä muuhun avoimesti saatavilla olevaan tietoon yhdistettynä. Esityksen perusteella hankintatietovarantoon on kuitenkin tarkoitus kerätä erittäin kattava tietokanta suomalaisten julkisten organisaatioiden hankinnoista, mukaan lukien merkittävät määrät henkilötietoja, salassa pidettäviä sekä turvallisuusluokiteltuja tietoja. Mukana on merkittävässä määrin tietoa, jota ei julkaista tällä hetkellä avoimesti. Esityksessä painotetaan digitaalisen turvallisuuden varmistamista sekä tiedon jakamisen hallintaa. Väylävirasto pitää kuitenkin selvänä, tietoaaineistojen määrä ja laatu huomioiden, että tietojen kasaaminen yhteen tietovarantoon aiheuttaa selviä riskejä. Yhteen koottuna julkisetkin tiedot voivat muodostaa kokonaisuuden, jonka julkaisemisella voi olla merkittäviä haitallisia vaikutuksia. Hankintatietovarannossa avoimesti julkaistavien tietojen aiheuttamien riskien lisäksi yksikin laajempi hankintatietovarannon salassa pidettäviin tietoihin kohdistuva tietoturvaloukkaus voi johtaa suuriin vahinkoihin yhteiskunnan sekä julkisten organisaatioiden toiminnan kannalta.

Erityisesti nykyisessä turvallisuustilanteessa Väylävirasto ei kriittisen infrastruktuurin omistajana ja ylläpitäjänä kannata Väyläviraston salassa pidettävien tai turvallisuusluokiteltujen tietojen sisällyttämistä hankintatietovarantoon. Väyläviraston hankinnoissa hankinta-asiakirjoihin sisältyy ajoittain salassa pidettäviä tai turvallisuusluokiteltavia tietoja, kuten esimerkiksi siltojen kantavuustiedot. Näiden tietojen suojaamisella on Väylävirastolle ja laajemmin yhteiskunnalle olennainen merkitys, eikä kyseisiä tietoja tule kerätä hankintatietovarantoon ollenkaan.

Väylävirasto katsoo myös, että Puolustusvoimien ohella kaikilla muillakin hankintayksiköillä tulisi olla mahdollisuus ehdotetun hankintatietovarantolain 2 §:n nojalla jättää toimittamatta myös salassa pidettäväksi katsottavat ostolaskutiedot, jos tietojen toimittamiseen liittyy esityksessä mainittuja varautumiseen ja huoltovarmuuteen liittyviä riskejä. Tällaisten tietojen kerääminen osaksi hankintatietovarantoa ei ole perusteltua. Vaikka Valtiokonttorille on lakiehdotuksessa tarkoitus määrittää hankintavalta jättää julkaisematta varautumiselle, yleiselle turvallisuudelle, yleiselle edulle tai markkinoiden toimivuudelle riskejä aiheuttavia tietosisältöjä tai tietoyhdistelmiä (ehdotettu laki Valtiokonttorista 2 b § 5 mom), Väylävirasto kyseenalaistaa Valtiokonttorin mahdollisuudet arvioida riskejä asianmukaisesti.

Yleisellä tasolla lakiesityksen perustelut ja vaikutustenarvioinnit ovat osin pinnallisia, ja niihin kaivattaisiin enemmän taustoitusta ja konkretiaa. Väylävirasto huomauttaa, että hankintatietovarannon tietosisältöön tulee sisältymään todennäköisesti merkittävässä määrin henkilötietoja. Esityksen jatkovalmistelussa tulisi arvioida laajemmin henkilötietojen kasautumisen vaikutuksia.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Ostolaskutietojen kattavuus ja vastuut tietojen oikeellisuudesta (ehdotetun hankintatietovarantolain 2 §)

Esityksen mukaan ostolaskutiedot, eli ostolaskuja ja julkisten hankintojen vuokra- ja leasingsopimusten laskuja koskevat tiedot, tulisi jatkossa toimittaa Valtiokonttorille. Esityksen perusteella jää kuitenkin epäselväksi, koskeeko velvoite myös hankintalainsäädännön ulkopuolelle jääviä hankintoja, kuten pienhankintoja tai T&K-hankintoja. Esityksen perusteella on pääteltävissä, että rakennusurakoita koskevat laskut eivät kuulu esityksen soveltamisalaan. Väylävirasto katsoo, että lain soveltamisalaan kuuluvien ostolaskutietojen soveltamisala tulisi olla täsmällisemmin ja selkeämmin määritelty lain soveltamiseen liittyvien epäselvyyksien ja selvittelytyön minimoimiseksi. Väylävirasto käsittelee vuosittain useita kymmeniä tuhansia ostolaskuja, joten vähäinenkin laskujen käsittelyyn liittyvä lisätyö kertaantuu merkittäviin työmääriin vuositasolla.

Esitykseen liittyy epäselvyyksiä myös vastuisiin liittyen. Esityksen mukaan tietojen toimittaja vastaa tietojen oikeellisuudesta, mutta tiedot voidaan toimittaa sellaisena kuin ne ovat organisaation taloushallinnon järjestelmässä. Esityksen perusteella ei kuitenkaan ilmene, mitä kyseisellä vastuulla käytännössä tarkoitetaan, ja miten esimerkiksi virheellisiksi osoittautuneet tiedot on mahdollista oikaista. Väylävirasto olettaa, että varsinkin toiminnan alkuvaiheessa toimittajien ja palveluntarjoajien ostolaskutiedot eivät kaikilta osin tule täyttämään lakiesityksen vaatimuksia, ja siirtymä tulee viemään aikaa.

Kilpailutustunnisteen sisällyttäminen ostolaskuihin (ehdotetun hankintatietovarantolain 2 §)

Väylävirasto kannattaa esityksen mukaista kilpailutustunnisteen automaattista muodostumista Hilma-palvelussa sekä automaattista Handi-integraatiota hallinnollisen työmäärän rajaamiseksi.

Esityksen mukaisen Hilma-palvelun kautta muodostettavan kilpailutustunnisteen käyttämiseen ja lisäämiseen asiakirjoille liittyy kuitenkin epäselvyyksiä. Asiaa koskevat ilmaiset lakitekstissä ja perusteluissa ovat jo itsessään epämääräisiä: ostolaskutietojen tulisi ehdotetun lain 2 §:n mukaan sisältää ”mahdollinen kilpailutustunniste”, joka olisi perustelujen mukaan ”lähtökohtaisesti pakollinen” EU- ja kansallisissa hankinnoissa. Lakitekstistä tai perusteluista ei kuitenkaan suoraan ilmene, mitä poikkeuksia mainittuun veloitteeseen on tarkoitus asettaa. Esitys ei ota myöskään kantaa siihen, miten kilpailutustunnistetta tulisi käyttää mm. dynaamisten hankintajärjestelmien ja puitejärjestelyjen osalta taikka siihen, onko kilpailutustunnisteen muodostaminen pakollista ennen lain voimaantuloa toteutettujen julkisten hankintojen ostolaskuille.

Väylävirasto toteuttaa satoja kilpailutuksia vuosittain. Kilpailutustunnisteen muodostaminen ja lisääminen relevanteille asiakirjoille edellyttää hankintayksiköiltä sekä hankintayksikön toimittajilta ja palveluntuottajilta merkittävää lisätyötä, joten kilpailutustunnisteen lisäämistä koskevan

velvoitteen tulisi olla riittävän selkeästi ja tarkkarajaisesti määritelty tarpeettoman hallinnollisen työn välttämiseksi.

Väylävirasto katsoo, että kilpailutustunnisteen lisäämistä koskeva velvoite olisi rajattava vain lain voimaantulon jälkeen aloitettavien uusien hankintojen tietoihin.

Tietovarannon tietosisältö (ehdotetun hankintatietovarantolain 3 §)

Esityksen mukaan Valtiokonttori tallentaisi hankintatietovarantoon ostolaskutietojen lisäksi mm. hankintailmoitukset, tarjouspyynnöt ja muut hankinta-asiakirjat sekä tarjoustiedot. Hankintailmoitukset, tarjouspyynnöt ja muut hankinta-asiakirjat on esityksen perusteella tarkoitus kerätä Hilma-palvelusta sekä sähköisistä kilpailutusjärjestelmistä, joissa tietoja esityksen mukaan julkaistaan ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa.

Väylävirasto korostaa tarjouspyyntöön ja muihin hankinta-asiakirjoihin, tarjoustietoihin sekä ostolaskutietoihin sisältyvien salassa pidettävien sekä turvallisuusluokiteltujen tietojen suojaamisen merkitystä. Väyläviraston hankinta-asiakirjoihin, tarjoustietoihin sekä ostolaskutietoihin sisältyy ajoittain salassa pidettäviä tai turvallisuusluokiteltuja tietoja. Erityisesti tarjouspyyntöön ja muihin hankinta-asiakirjoihin sisältyviä salassa pidettäviä tai turvallisuusluokiteltuja tietoja ei tule kerätä tai toimittaa hankintatietovarantoon lainkaan.

Esityksessä ei oteta myöskään kantaa siihen, miten tarjouspyynnön ja muiden hankinta-asiakirjojen kerääminen on tarkoitus toteuttaa kaksivaiheisissa menettelyissä, kuten rajoitetussa menettelyssä tai neuvottelumenettelyssä, taikka dynaamisissa hankintajärjestelmissä ja puitejärjestelyissä. Esityksen perusteella kyseisten menettelyjen varsinaisia tarjouspyyntövaiheen tarjouspyyntöjä ei kerättäisi lainkaan hankintatietovarantoon. Esityksessä ei oteta myöskään kantaa siihen, kerääkö Valtiokonttori hankinta-asiakirjoja myös tilanteissa, joissa niitä on jätetty julkaisematta ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa hankintalain 69 §:n 3 momentin taikka erityisalojen hankintalain 73 §:n 3 momentin perusteella. Väylävirasto ehdottaa tarkennettavan, miltä osin Valtiokonttori keräisi hankinta-asiakirjoja edellä mainituissa menettelyissä ja tilanteissa.

Henkilötietojen säilytys (ehdotetun hankintatietovarantolain 4 §)

Esityksen mukaan henkilötiedot säilytettäisiin hankintatietovarantoon sisältyvässä rekisterissä pääsääntöisesti kymmenen vuotta tiedon toimittamisesta. Henkilötiedot voitaisiin kuitenkin säilyttää tätä pidemmän ajan, jos se on välttämätöntä lakiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi tai vireillä olevan asian takia. Tiedot olisi poistettava rekisteristä välittömästi sen jälkeen, kun käsittelylle ei ole

laissa säädettyä perustetta. Poikkeus kymmenen vuoden säilytysajasta on kirjoitettu esityksessä niin avoimesti, ettei siitä selviä, minkä tahon lakiin perustuvien tehtävän hoitamiseksi se olisi välttämätöntä tai missä vireillä olevassa asiassa. Lisäksi esityksen perusteluistakaan ei selviä, mitä tällaisten tilanteiden on ajateltu olevan.

Siirtymäajat (ehdotetun hankintatietovarantolain 5 §)

Väylävirasto katsoo, että esityksen mukaiset siirtymäajat ovat liian lyhyitä ja ehdottaa siirtymäaikojen pidentämistä sääntelyn sisältämien velvoitteiden tarkoituksenmukaisen toteuttamisen mahdollistamiseksi. Hilma- ja Handi-palvelujen lisäksi Väyläviraston olisi lisättävä kilpailutustunniste myös muihin tarvittaviin Väyläviraston järjestelmiin. Tämä vaatii riittävästi toteutusaikaa sekä resursseja ja rahoitusta. Mikäli ostolaskutietojen toimittamisvelvoite alkaisi esityksen mukaisesti valtion virastojen osalta jo 1.1.2027, tosipäivän laskuilla oleva data kilpailutustunnisteen osalta ei todennäköisesti ole vielä aukotonta.

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?

Hankinta-asiakirjojen julkaiseminen ilman kirjautumisen tai rekisteröitymisen edellyttämistä (hankintalain 69, 104 § / erityisalojen hankintalain 73 §)

Väylävirasto huomauttaa, että hankinta-asiakirjojen tiedostokokoon liittyvistä rajoituksista johtuen asiakirjojen julkaiseminen Cloudia-palvelussa ei ole tällä hetkellä kaikissa hankinnoissa mahdollista, jolloin niiden julkaiseminen edellyttää muiden palveluntarjoajien hyödyntämistä. Tietojen julkaiseminen ilman kirjautumisen tai rekisteröitymisen edellyttämistä voi siten edellyttää järjestelmämuutoksia useampien tilaajan palveluntarjoajien järjestelmiin, mikä aiheuttaa merkittäviä lisäkustannuksia hankintayksikölle.

Kansalliset hankinnat: hankinta-asiakirjojen julkaisu hankintailmoituksen yhteydessä (hankintalain 104 §)

Väylävirasto huomauttaa, että esityksen mukainen hankintalain 69 §:n 1 momenttia vastaava lisäys kaikkien hankinta-asiakirjojen asettamisesta ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa siitä päivästä, jona hankintailmoitus on julkaistu kansallisia hankintoja koskevaan hankintalain 104 §:ään tiukentaa kansallisia hankintoja koskevaa sääntelyä ja vähentää selvästi kansallisten kaksivaiheisten menettelyjen joustavuutta aiempaan nähden. Väylävirasto katsoo, että sääntelyn lisääminen kansallisissa hankinnoissa on ristiriidassa esityksen tavoitteiden kanssa ja vaikeuttaa osaltaan julkisten hankintojen toteuttamista.

Ehdotetussa lisäyksessä hankintalain 104 §:ään ei ole myöskään mainintaa tai viittausta EU-hankinnoissa sovellettavaa hankintalain 69 §:n 3 momenttia vastaavasta mahdollisuudesta olla julkaisematta avoimesti salassa pidettäviä tai turvallisuusluokiteltavia tietoja sisältäviä hankinta-asiakirjoja. Lakiesitystä tulisi täydentää tältä osin, jotta salassa pidettäväksi katsottavat tiedot sekä turvallisuusluokitellut tiedot pystytään suojaamaan asianmukaisin toimenpitein myös kansallisissa hankinnoissa.

Valtiokonttorin määräyksenantovaltuus (hankintalain 60, 101 § / erityisalojen hankintalain 64 §)

Väylävirasto pitää kannatettavana hankintailmoitusten tietosisällön yhtenäistä ja keskitettyä ohjausta kansallisella tasolla. Valtiokonttorin määräysten seuranta ja täytäntöönpano lisää kuitenkin todennäköisesti hallinnollista työtä merkittävässä määrin. Ehdotettu määräyksenantovaltuus on myös sisällöllisesti liian epäselvästi määritelty, mikä on omiaan vaikeuttamaan määräysten ennakoitavuutta sekä seurantaa ja täytäntöönpanoa hankintayksiköissä. Väylävirasto katsoo, että määräyksenantovaltuuden tulisi olla tarkkarajaisemmin määritelty.

Väylävirasto katsoo myös, että henkilötietojen käsittelyn näkökulmasta esityksessä kaavailtu Valtiokonttorin määräyksellä asetettava velvoite julkaista hankintapäätökset ja mahdolliset perustelumuiot jälki-ilmoitusten liitteenä edellyttäisi arviointia siitä, onko hankintapäätöksiin sisältyvien henkilötietojen kerääminen ja avoin julkaiseminen suunnitellussa muodossa ja laajuudessa tietosuojasääntelyn edellytysten mukaista.

Siirtymäajat (hankintalain 174 § / erityisalojen hankintalain 133 §)

Väylävirasto katsoo, että esityksen mukaiset siirtymäajat ovat liian lyhyitä. Erityisesti hankinta-asiakirjojen rekisteröitymisen ja kirjautumisen edellyttämistä kieltävän säännöksen toimeenpano edellyttää merkittäviä muutoksia nykyisiin sähköisen kilpailuttamisen järjestelmiin. Sähköisen kilpailuttamisen järjestelmien jatkokehittäminen edellyttää lähtökohtaisesti muutosta nykyisiin palvelusopimuksiin, eikä kehitystyöstä sopiminen ja kehitystyön toteuttaminen välttämättä onnistu esitetyssä aikataulussa. Muutosten toteuttaminen esitetyssä ajassa ei ole välttämättä realistista, kun huomioidaan että lain on tarkoitus tulla voimaan mahdollisesti jo kesällä 2026.

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

Henkilötietojen käsittely (laki Valtiokonttorista 2 b §)

Valtiokonttorista annetun lain 2 b §:n ensimmäiseen virkkeeseen ehdotettu muutos antaisi Valtiokonttorille oikeuden saada 8 kohdassa tarkoitetun sähköiseen järjestelmään liittyvän tehtävän ja 11 kohdassa tarkoitetun hankintatietovarantoon liittyvän tehtävän toteuttamiseksi välttämättömiä henkilötietoja ja erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvia tietoja. Luonnoksen

säännöskohtaisissa perusteluissa ei kuitenkaan ole arvioitu asiaa yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklan kannalta erityisten henkilötietoryhmien osalta. Ottaen lisäksi huomioon, että luonnoksessa on myös todettu: ”Tällaisen tiedon kerääminen hankintatietovarantoon ei kuulu hankintatietovarannon tarkoituksiin, eikä hankintatietovarantoa koskevien säännösten tarkoituksena ole johtaa siihen, että hankintatietovarantoon toimitettaisiin erityisiä henkilötietoryhmiä koskevaa tietoa, josta palvelun tai tuotteen kohteena oleva luonnollinen henkilö on tunnistettavissa.” Väylävirasto ehdottaa arvioitavaksi, millä edellytyksin erityisiä henkilötietoryhmiä voidaan käsitellä tietovarannossa, ja miten erityiset henkilötietoryhmät voidaan jättää kerättävien tietojen ulkopuolelle.

Tarjoustietojen kerääminen sähköisen kilpailuttamisen palveluntarjoajilta (laki Valtiokonttorista 2 e §)

Esityksen mukaan julkisiin hankintoihin liittyvät tarjoustiedot on perustelujen mukaan tarkoitus kerätä ”ensi sijassa” sähköisen kilpailuttamisen palveluntarjoajilta. Lisäksi esityksen perustelujen mukaan tiedonsaantioikeus koskisi myös ennen lain voimaantuloa tehtyjä hankintoja. Väylävirasto katsoo, että ehdotus on epäselvä siltä osin, mitä tietoja tiedonsaantioikeus koskee, ja missä tilanteissa asiakirjoja pyydetäisiin hankintayksiköltä itseltään ja milloin sähköisen kilpailutusjärjestelmän palveluntarjoajalta. Väylävirasto kuitenkin kannattaa mallia siltä osin, kun se vähentää yksittäisiin hankintayksiköihin kohdistuvaa hallinnollista taakkaa tietojen toimittamisen osalta.

Esityksessä ei oteta myöskään kantaa siihen, miten tarjoustietoja on tarkoitus kerätä puitejärjestelyjen osalta.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Väylävirasto pitää todennäköisenä, että hankintayksiköille aiheutuu esityksen täytäntöönpanosta hallinnollisia kustannuksia esityksessä ennakoitua enemmän, eikä esityksen mukaisten kustannussäästöjen toteutuminen ole täysin todennäköistä. Väylävirasto katsoo, että esitys lisää julkisten hankintojen byrokratiaa ja sääntelyä, mikä on omiaan vähentämään kilpailua, vastoin esityksen tavoitetta.

Väylävirastolle olennaista on, että Väyläviraston salassa pidettäviä tai turvallisuusluokiteltuja tietoja ei päädy oikeudettomasti tahoille, joilla ei ole oikeutta kyseiseen tietoon. Tarjouspyyntöihin tai muihin hankinta-asiakirjoihin sisältyviä salassa pidettäviä tai turvallisuusluokiteltuja tietoja ei tule kerätä hankintatietovarantoon ollenkaan.

Kuistio Laura
Väylävirasto

Andersin Atte
Väylävirasto