

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan esityksen mukaiset ostolaskutietojen toimittamisvelvollisuudet vaikuttavat aiheuttavan varsin merkittävää uutta hallinnollista taakkaa, jota on esitysluonnoksen vaikutusarvioinneissa kuvattu osittain puutteellisesti. Lisääntyvää hallinnollista työtä on vaikutusarvioinneissa kuvattu euromääräisesti mutta kuitenkin tarkemmin perustelematta, millaisiin työvaiheisiin ja käytännön menettelyihin mainitut kustannusarviot perustuvat. Vaikutusarvioinneissa olisikin syytä kuvata tarkemmin, millaisia menettelyitä ostolaskutietojen toimittaminen valtion viranomaisilta käytännössä edellyttää.

Säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan, että kilpailutustunniste on hankintalainsäädännön mukaisten kynnysarvojen ylittävän hankinnan yksilöivä tunniste. Kilpailutustunniste olisi lähtökohtaisesti pakollinen EU-kynnysarvon ja kansallisen kynnysarvon ylittävissä hankinnoissa. Vaikutusarvioinneissa todetaan (s. 49), että ensi vaiheessa n. 50 prosentissa vastaanotetuista laskuista olisi yrityksen kirjaama kilpailutustunniste, jolloin virastolle ei seuraisi uusia käsittelykustannuksia. Lisäksi todetaan, että valtion virastojen käyttämässä Handi-järjestelmässä olisi mahdollista hyödyntää automaatiokohdistamista kilpailutustunnuksen liittymiseksi laskutietoihin. Vaikutusarvioinneissa ei kuitenkaan tarkemmin kuvata, mitä toimia valtion viranomaisten tulee tehdä sellaisten laskujen osalta, joissa tätä tunnistetta ei ole. Onko esimerkiksi tarkoitus, että jatkossa Handi-järjestelmä tunnistaa sellaiset laskut, joista tunniste puuttuu ja joihin se pitäisi lisätä. Ilmeisesti kilpailutustunniste on tarkoitus lisätä vain sellaisiin laskuihin, jotka ylittävät hankintalainsäädännön mukaiset kynnysarvot. Tämä edellyttäisi laskukohtaista selvittelyä, onko kyseessä tällainen lasku. Kilpailutustunnisteen lisääminen vaikuttaisikin aiheuttavan merkittävää hallinnollista taakkaa.

Vaikutusarviointien mukaan (s. 49-50) valtion virastoille ja laitoksille aiheutuisi myös kustannuksia, kun ne arvioivat salassa pidettävän ja turvallisuusluokitellun tiedon toimittamista hankintatietovarantoon. Vaikutusarviointien mukaan tässä voitaisiin soveltuvilta osin hyödyntää Handi-palvelussa käytössä olevaa ns. lukotus-toiminnallisuutta. Vaikutusarvioinneissa ei kuitenkaan tarkemmin käsitellä sitä hallinnollista työtä, joka aiheutuu siitä, että salassapitotarpeen arviointi tulisi jatkossa tehdä myös muiden kuin nykykäytännön mukaan lukotettujen tietojen osalta. Tämä

vaikuttaisi edellyttävän erillistä salassapitotarpeen arviointia jokaisen laskun kohdalla, mikä aiheuttaisi merkittävää hallinnollista taakkaa.

Vaikutusarvioinneissa todetaan (s. 45-46) tietopyyntöjen määrän vähenevän. On totta, että tietojen laajempi saatavuus julkisessa palvelussa todennäköisesti joltain osin vähentäisi viranomaiselle tehtävien tietopyyntöjen tarvetta. Tietovaranto ei kuitenkaan vähentäisi tai poistaisi sellaisia tietopyyntöjä, joissa pyydetään ostolaskuihin liittyviä kuitteja ja tositteita. Toisaalta tietovarannosta ilmenevät tiedot voisivat myös lisätä kuitteja ja tositteita koskevien tietopyyntöjen määrää ja täten kasvattaa viranomaisten tietopyyntöjen käsittelyyn liittyvää hallinnollisen työn määrää. Tämä olisi syytä huomioida myös esityksen vaikutusarvioinneissa. Vaikutusarvioinneissa tulisi huomioida myös, että tietopyyntöjen kohdalla käydään läpi vain pyydetyt ostolaskut ja arvioidaan tietojen salassapitotarve, mutta ehdotetun hankintatietovarannon myötä salassapitotarpeen arviointi tulisi tehdä kaikkien ostolaskujen otsikko- ja tiliöintitietojen osalta, mikä osaltaan lisäisi hallinnollisen työn määrää.

Vaikutusarviointeihin ei sisälly tuoterivitietojen toimittamisvelvollisuuteen liittyviä arviointeja valtion viranomaisten osalta, joten vaikutusarviointeja olisi syytä täsmentää tältä osin. Tuoterivitietoja muodostuu Handi-järjestelmässä tilaamistoiminnon yhteydessä, mutta kyseinen toiminto ei ole opetus- ja kulttuuriministeriössä käytössä, koska sen käyttäminen ei sovellu ministeriön toimintoihin. Esitysluonnoksen perusteella jää epäselväksi, onko tietovarantoon tarkoitus toimittaa vain nämä Handin tilaamistoiminnon yhteydessä muodostuvat tiedot. Mikäli tietovarantoon on tarkoitus toimittaa myös muunlaisia tuoterivitietoja, onko tällainen toiminnallisuus tarkoitus lisätä Handiin, esim. luetaanko ostolaskuihin sisältyviä tietoja automaattisesti, vai edellyttääkö se manuaalista laskujen läpikäyntiä ja tuoterivitietojen lisäämistä. Hallinnollisen työn voidaan arvioida lisääntyvän merkittävästi, mikäli laskuja pitää käydä läpi manuaalisesti.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

2 §:

Ehdotetun 2 §:n 1 momentissa on mainittu salassapitomerkitöjen osalta vain viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 §:n perusteella salassa pidettävät tiedot. Lienee perusteltua, että säännöksessä tarkoitetuissa ostolaskutiedoissa huomioitaisiin myös mahdolliset muiden lakien mukaiset salassapitoperusteet, mikä olisi syytä huomioida säännöksen sanamuodossa.

3 §:

Ehdotetun 3 §:n 1 momentissa luetteloidaan tietoja, jotka Valtiokonttori tallentaisi hankintatietovarantoon. Säännös vaikuttaa eräiltä kohdin varsin väljältä.

Ehdotetun 2 kohdan mukaan Valtiokonttori tallentaisi hankintatietovarantoon sähköisessä muodossa internetissä saatavilla olevat tarjouspyynnöt ja muut hankinta-asiakirjat. Säännöskohtaisissa perusteluissa on tarkennettu, että tällaisia tietoja olisivat hankintalain 69 §:n 1 momentissa ja ehdotettavassa 104 §:n 1 momentissa sekä erityisalojen hankintalain 73 §:n 1 momentissa tarkoitettulla tavalla ilmaiseksi, rajoituksetta, suoraan ja kokonaan kaikkien saataville sähköisessä muodossa asetetut tarjouspyynnöt, neuvottelukutsut ja niiden liitteet sekä muut hankinta-asiakirjat. Tämä olisi syytä tuoda ilmi myös säännöksen sanamuodossa, koska nykyisen muotoilun mukaan vaikuttaisi siltä, että Valtiokonttori voisi tallentaa hankintatietovarantoon

lähtökohtaisesti mitä tahansa internetissä saatavilla olevia hankintoihin liittyviä asiakirjoja. Tätä ei kuitenkaan liene tarkoitettu.

Ehdotetun 3 kohdan mukaan Valtiokonttori tallentaisi hankintatietovarantoon Valtiokonttorin saamat julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot. Kyseistä lainkohtaa ei ole säännöskohtaisissa perusteluissa tarkemmin avattu. Vaikuttaa siltä, että kyseisellä kohdalla on tarkoitettu tarjoustietoja, jotka Valtiokonttori 4. lakiehdotuksen 2 e §:n mukaan saisi hankintayksiköltä ja sille kilpailutusjärjestelmää toimittavalta taholta. Säännöksen sanamuotoa ja perusteluita olisi hyvä tarkentaa tältä osin, mikäli tätä tarkoitetaan.

Ehdotetun 5 kohdan mukaan Valtiokonttori tallentaisi hankintatietovarantoon muut hankintatietovarannon tehtävän kannalta tarpeelliseksi katsottavat tiedot. Myös tältä osin säännös vaikuttaa väljältä.

Lain voimaantulosäännöksessä on säädetty ainoastaan ostolaskutietojen toimittamisvelvollisuuden osalta, mistä lukien muodostuviin tietoihin lakia sovelletaan. Muutoin asiasta ei ole erillistä sääntelyä, joten oletuksena lienee, että lakia sovelletaan sen voimaantulosta lähtien. Voimaantulosäännöksessä voisi olla perusteltua tarkentaa tai vähintäänkin kuvata esityksen perusteluissa, mistä lukien muodostuvia erilaisia asiakirjoja, kuten tarjouspyyntöjä ja tarjoustietoja, hankintatietovarantoon on oikeus tallentaa ja pyytää. Esitysluonnoksen säännösten perusteella tämä vaikuttaa tulkinnanvaraiselta.

4 §:

Ehdotetun 4 §:n mukaan henkilötiedot säilytettäisiin hankintatietovarantoon sisältyvässä rekisterissä kymmenen vuotta tiedon toimittamisesta. Henkilötiedot voitaisiin kuitenkin säilyttää tätä pidemmän ajan, jos se on välttämätöntä lakiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi tai vireillä olevan asian takia. Tieto olisi poistettava rekisteristä välittömästi sen jälkeen, kun käsittelylle ei ole laissa säädettyä perustetta. Pykälän säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 80) todetaan, että Valtiokonttori vastaisi arkistinhoitajana arkistolain (831/1994) mukaisesti arkistotoimen suunnittelusta ja järjestämisestä, asiakirjojen säilytyksestä ja tietosuojasta sekä myös esimerkiksi tutkimuksellisen vastuun toteutumisesta. Perustelujen mukaan hankintatietovarantoon sisältyvät tiedot ovat käyttötarkoitukseltaan pääasiassa sellaisia, että niitä tarvitaan aikasarjoihin ja vastaavan tyyppiseen pitkäaikaiseen seurantaan. Tältä osin tiedot olisivat pysyvästi säilytettäviä eikä niille ehdoteta säädettäväksi erityistä säilytysaikaa arkistolain säännösten mukaisesti.

Opetus- ja kulttuuriministeriö huomauttaa jäävän epäselväksi, mitä esitysluonnoksen perusteluissa tarkoitetaan maininnalla tietojen pysyvästä säilyttämisestä ja siitä, ettei niille ehdoteta säädettäväksi erityistä säilytysaikaa arkistolain säännösten mukaisesti. Voimassa olevan arkistolain 8 §:n 2 momentin mukaan arkistonmuodostajan on määrättävä tehtävien hoidon tuloksena kertyvien asiakirjojen säilytysajat ja mainitun pykälän 3 momentin mukaan arkistolaitos puolestaan määrää, mitkä asiakirjat tai asiakirjoihin sisältyvät tiedot säilytetään pysyvästi. Tietoaineistojen säilytystarpeen määrittämisestä säädetään puolestaan julkisen hallinnon tiedonhallinnasta annetun lain (906/2019, tiedonhallintalaki) 21 §:ssä. Mainitun pykälän 1 momentissa luetellaan seikat, jotka säilytysaikoja määritettäessä on otettava huomioon, jos tietoaineistojen tai asiakirjojen säilytysajasta ei ole säädetty laissa. Pykälän 2 momentin mukaan säilytysajan päättymisen jälkeen tietoaineistot on arkistoitava tai tuhottava viipymättä tietoturvalisella tavalla. Tiedonhallintalain 3 §:n 2 momentin mukaan asiakirjojen arkistoinnista säädetään erikseen.

Arkistolain uudistamista koskeva hallituksen esitys (HE 169/2025) on parhaillaan eduskunnan käsiteltävänä. Esitykseen sisältyy nykytilaa vastaavasti sääntelyä, jonka mukaisesti Kansallisarkisto päättäisi asiakirjojen pysyvästä säilytyksestä (arkistointipäätös). Nykytilaa vastaavasti asianomainen viranomainen päättäisi muutoin asiakirjojen säilyttämisajasta huomioiden tiedonhallintalain säännökset, ellei säilytysajasta ole säädetty. Arkistolain uudistamista koskevassa hallituksen esityksessä ehdotetaan myös tiedonhallintalain 21 §:ään teknisluonteisia muutoksia, joilla ei ole tarkoitus muuttaa oikeustilaa.

Opetus- ja kulttuuriministeriön näkemyksen mukaan lausunnolla olevan esitysluonnoksen perusteluista (s. 39 ja 80) asiakirjojen säilytysaikojen ja arkistolainsäädäntöön viittaamisen osalta olisi syytä täsmentää. Voimassa olevaan arkistolakiin ei sisälly säilytysajasta säättämiseen nimenomaisesti liittyvää säännöstä, kuten esitysluonnoksen perusteluista voisi nyt ymmärtää. Asiakirjojen pysyvä säilyttäminen ei voi perustua myöskään pelkästään hallituksen esityksen perusteluissa olevaan mainintaan. Tietojen säilytysaika tulee arvioida tiedon-hallintalain mukaisesti ja tietojen pysyvän säilyttämisen tulee perustua joko nimenomaiseen erilliseen säännökseen tai Kansallisarkiston arkistolain (jatkoissa arkistointilain) nojalla antamaan päätökseen. Lausunnolla olevassa esitysluonnoksessa ei ehdoteta säädettäväksi tietojen säilytysajasta muutoin kuin henkilötietojen osalta, joten säilytysaika vaikuttaisi tällöin määräytyvän yleissääntelyn mukaisesti. Eduskunnan käsiteltävänä olevan uuden arkistointilakiehdotuksen mukaisesti viranomaisen (eli tässä tapauksessa Valtiokonttorin) tulisi tehdä asiakirjojen ja tietoaaineistojen arvonmääritys ja pyytää Kansallisarkistolta arkistointipäätöstä arkistointilain mukaisesti. Nyt lausunnolla olevan hallituksen esitysluonnoksen jatkovalmistelussa on syytä ottaa huomioon uusi arkistointilaki sellaisena kuin se tullaan vahvistamaan.

Esitysluonnoksen mukaan henkilötiedot tulisi pääsääntöisesti säilyttää rekisterissä 10 vuotta tiedon toimittamisesta ja pykälässä mainituissa tilanteissa tätä pidempään. Esitysluonnoksen perusteluiden mukaan (s. 80) henkilötiedot olisi kuitenkin myös mainituissa tilanteissa poistettava rekisteristä välittömästi sen jälkeen, kun käsittelylle ei ole laissa säädettyä perustetta. Perusteluiden mukaan poistaminen tarkoittaisi esimerkiksi tietojen anonymisointia siten, ettei tietoja voitaisi enää katsoa henkilötiedoiksi. Opetus- ja kulttuuriministeriö kiinnittää huomiota siihen, että henkilötietojen anonymisoinnilla rajoitetaan pysyvästi ja merkittävästi tietojen tulevaa käyttöä, esimerkiksi sitä, millaista tutkimusta aineistojen perusteella voidaan tehdä. Asiakirjojen arvonmäärityksessä tulee myös henkilötietojen suojaa koskevan arvion osalta ottaa huomioon, että arkistoinnissa on kysymys asiakirjojen ja tietoaaineistojen säilyttämisestä tuleville sukupolville.

Ehdotetun 4 §:n mukaan henkilötiedot voitaisiin säilyttää 10 vuotta pidemmän ajan, jos se on välttämätöntä lakiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi tai vireillä olevan asian takia. Säännöksen sanamuodosta tai säännöskohtaisista perusteluista ei ilmene, mikä taho (tiedot luovuttanut viranomainen, Valtiokonttori vai molemmat) tämän arvioinnin suorittaa, minkä tahon tarpeiden kannalta asiaa arvioidaan ja miten tietojen säilyttämistarpeeseen liittyvien seikkojen olemassaolo käytännössä selvitetään. Säännöksen sanamuotoa ja perusteluista olisi hyvä selvittää tältä osin. Tarkoitus ilmeisesti lienee, että Valtiokonttori suorittaisi kyseisen arvioinnin ja sen perusteena olisivat Valtiokonttorin tehtävät.

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?

Edellä lausunnon 2. kohdassa on kiinnitetty huomiota siihen, että hankintatietovarantoa koskevaan lakiin ei sisälly tarkempia säännöksiä lain soveltamisajankohdista kaikkien tietojen osalta. Valtiokonttorista annettuun lakiin ehdotetun 2 e §:n säännöskohtaisissa perusteluissa todetaan (s. 88-89), että Valtiokonttorilla olisi oikeus saada tarjoustiedot myös niiltä osin kuin ne koskevat ennen säännöksen voimaantuloa tehtyjä hankintoja. Vaikuttaisi siltä, että lain voimaantulosäännöstä olisi syytä täsmentää tältä osin. Epäselväksi jää, miten pitkään takautuvasti tällaisia tietoja on perusteltua ja mahdollista velvoittaa toimittamaan. Vaikuttaisi perustellummalta, että säännös koskisi vain lain voimaantulon jälkeen tehtäviä tarjouspyyntöjä. Vähintäänkin olisi perusteltua säätää selkeästi aikarajasta näiden tietojen toimittamiselle.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

-

Backman Heidi
Opetus- ja kulttuuriministeriö

Sirvio Piritta
Opetus- ja kulttuuriministeriö