

Asia: VN/2215/2025

## **Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi**

### **Lausunnonantajan lausunto**

#### **1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?**

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

Maanmittauslaitos lausuu asiassa seuraavaa.

Ostolaskutietojen toimittaminen hankintatietovarantoon edellyttää muutoksia nykyisiin prosesseihin ja järjestelmiin. Edellä esiin tuotu voi aiheuttaa lisätyötä ja kustannuksia erityisesti integraatioiden ja tietojen laadun varmistamisen osalta. Maanmittauslaitos lausuu, että on tärkeää, että toteutustapa on mahdollisimman kevyt ja hyödynnettävissä olemassa olevien taloushallinnon palveluiden kautta. Maanmittauslaitos ei ole toistaiseksi arvioinut tarkemmin edellytettävien muutosten aiheuttamia prosessi-, järjestelmä-, resurssi- ja kustannusvaikutuksia.

Maanmittauslaitos lausuu, että tietojen toimittaminen keskitetysti esimerkiksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden kautta olisi tehokkain ratkaisu ja vähentäisi päällekkäistä työtä, jos tarvittavat tiedot ovat näin saatavissa ja automatisoitavissa (esim. tietojen välitys ja/tai tietojen rikastaminen esimerkiksi tarvittavien tunnisteiden

liittäminen laskuihin). Yksittäisen viraston erilliset integraatiot lisäävät kustannuksia ja riskejä. Jos viraston on toteutettava oma integraationsa hankintatietovarantoon, tämä aiheuttaa kertaluonteisia kustannuksia (järjestelmämuutokset) ja jatkuvia kustannuksia (ylläpito, tietojen laadun varmistus, monitorointi ja valvonta).

Maanmittauslaitos tuo esiin, että ostolaskutiedot sisältävät useita tietokenttiä ja niiden metatietojen muutostarpeet (esimerkiksi tiliöinnit, tuoterivit ja muut tunnisteen) aiheuttavat resurssi-, prosessi-, järjestelmä- ja kustannusvaikutuksia. Ostolaskut voivat sisältää henkilötietoja ja luottamuksellista, salassa pidettävää tietoa. Edellä tarkoitettujen tietojen

suojaus ja anonymisointi vaatii myös toimenpiteitä ja lisää kustannuksia, kun vastuu tietojen oikeasta merkinnästä jää hankintayksikölle. Tietojen oikeellisuuden ja salassapitomerkintöjen velvoite asettaa vaatimuksia pääsynhallinnalle, merkintäkäytännöille ja auditoinneille.

Maanmittauslaitos katsoo, että kysymyksessä olevassa hallituksen esityksessä tunnistettuja riskejä ja niihin liittyviä toimenpiteitä on tarkennettava. Julkisuus- ja turvallisuusriski voi syntyä, jos tietoa päätyy väärin merkittynä avoimesti saataville ja erityisesti jos turvallisuusluokitellun aineiston käsittely on puutteellista. Prosessimuutoksia on myös arvioitava, esimerkiksi ostolaskujen tarkastuksen ja luokittelun yhtenäistämistä, ja muutos edellyttää myös henkilöstön koulutusta uusiin toimintatapoihin. Muutoksen kustannusarviointi kokonaisuutena vaatii, että tarvittavien toimenpiteiden kuluvaikutus on voitu toimijoittain arvioida. Ylipäänsä on arvioitava tarkasti erityisesti sitä, millaista dataa avoimesti jaellaan, koska avoimesta datasta voidaan tehdä virheellisiä tulkintoja ja yhdistellä tietoa toisiin datalähteisiin, jolloin voi syntyä viranomaisen toiminnan kannalta niin turvallisuutta, mainetta kuin toimintaa uhkaavia tilanteita (ks. tarkemmin vastaus kysymykseen 5, jossa riskejä on avattu hieman tarkemmin).

## **2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?**

Hankintatietovarannon tarkoituksena on parantaa julkisten varojen käytön läpinäkyvyyttä ja luoda yhtenäistä tietopohjaa julkisista hankinnoista. Maanmittauslaitos katsoo, että painopisteen on ensisijaisesti oltava toiminnan kehittämisessä ja kustannusten hallinnassa, eli ennen laajaa julkishallintoa kattavaa tietovarantoa on varmistettava, että toimijoilla on

riittävä näkyvyys, hallinta ja analytiikka omiin hankintoihinsa ja kustannuksiin ennen kuin dataa jaetaan ulospäin. Lakiehdotuksen tavoitteet ovat kannatettavia, mutta virastojen sisäisen tiedolla johtamisen on oltava etusijalla ennen tiedon laajaa jakamista.

Maanmittauslaitos katsoo lisäksi, että hankintatietovarannon hyödyt on konkretisoitava, esimerkiksi mitä raportointityökaluja ja analytiikkaa tietovaranto tarjoaa yksittäiselle julkishallinnon toimijalle ja korvaako se jotain olemassa olevista ratkaisuista. Tiedon avoimuutta on lisäksi arvioitava, eli se voi johtaa myös väärinkäsityksiin tai kilpailullisiin haittoihin, jos tietoja tulkitaan virheellisesti ja/tai ei ole tarkasti rajattu, mitä tietoja tietovarannosta on käytettävissä avoimesti ja/tai keille tahoille tietoja voidaan luovuttaa.

### **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?**

Ehdotetut muutokset julkisista hankinnoista ja käyttöoikeussopimuksista annettuun lakiin sekä erityisalojen hankintalakiin liittyvät pääosin hankintatietovarannon toteuttamiseen ja hankintojen avoimuuden lisäämiseen. Muutoksilla tarkennetaan hankintailmoitusten sisältöä ja yhtenäistetään ilmoituslomakkeet EU-vaatimusten mukaisesti sekä luodaan edellytykset ostolaskutietojen toimittamiselle Valtiokonttorin ylläpitämään tietovarantoon. Perusteluissa korostetaan läpinäkyvyyden lisäämistä, kilpailun edistämistä, kustannussäästöjä ja hankintojen tehostamista sekä tietopohjan vahvistamista hankintojen valvontaa ja kehittämistä varten.

Maanmittauslaitos katsoo, että esitetyt muutokset lisäävät hallinnollisia ja teknisiä velvoitteita hankintayksiköille. Hankintayksikön on muun ohella varmistettava, että hankintailmoitukset ja hankinta-asiakirjat täyttävät uudet tekniset ja sisältöön liittyvät vaatimukset ja että ostolaskutiedot voidaan siirtää hankintatietovarantoon. Jos hankinta-asiakirjojen avoimen saatavuuden periaatetta laajennetaan niin, ettei niiden saaminen edellytä rekisteröitymistä tai kirjautumista, tämä lisää puolestaan viraston velvoitteita varmistaa saatavuutta teknisesti ja myös arvioida yhä tarkemmin, mitä tietoa se voi hankinnoistaan avoimesti julkaista.

Hallituksen esitysluonnokseen sisältyvän hankintatietovarannosta annettavan lain 2 §:n 2 ja 3 momenttiin sisältyy säännöksiä turvallisuusluokkaan I, II ja III kuuluvien turvallisuusluokiteltavien asiakirjojen ja tietojen toimittamatta jättämisestä, turvallisuusluokkaan IV kuuluvien asiakirjojen ja tietojen harkinnanvaraisesta toimittamatta jättämisestä ja

eräiden Puolustusvoimiin liittyvien salassa pidettävien asiakirjojen ja tietojen toimittamatta jättämisestä. Maanmittauslaitos katsoo, että kysymyksessä olevat säännökset ovat tulkinnanvaraisia siltä osin kuin säännöksissä on kysymys harkinnanvaraisesta asiakirjojen ja tietojen toimittamatta jättämisestä. Maanmittauslaitos katsoo, että parhaiten säännösten tarkkarajaisuuden vaatimusta täyttäisi se, että kysymyksessä olevia harkinnanvaraisesti toimitettavia asiakirjoja ja tietoja ei toimitettaisi lainkaan Valtiokonttorille hankintatietovarantoon tallennettaviksi. Näissä olosuhteissa kysymyksessä olevien toimijoiden toimintatapa olisi yhdenmukainen ja hankintatietovarannon pitäjän eli Valtiokonttorin tiedonhallintavaatimusten noudattamiseen liittyvät vastuut ja velvoitteet nyt esitettyä selkeämmät.

Yleisesti ottaen Maanmittauslaitos kiinnittää lisäksi huomiota siihen, että hankintatietovarannon avoimuuteen liittyvät tavoitteet ovat keskeisellä tavalla ristiriidassa sen kanssa, että kysymyksessä olevat toimijat ovat velvollisia toimittamaan myös salassa pidettäviä tietoja tallennettaviksi hankintatietovarantoon.

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

Ehdotetut muutokset Valtiokonttorista annettuun lakiin liittyvät sen roolin vahvistamiseen hankintatietovarannon ylläpitäjänä ja rekisterinpitäjänä. Sanottuun lakiin olisi tarkoitus lisätä

säännökset Valtiokonttorin tehtävästä ylläpitää hankintatietovarantoa, käsitellä siihen liittyviä henkilötietoja sekä toimia rekisterinpitäjänä. Lisäksi Valtiokonttorille annettaisiin määräyksenantovaltuus kohdistuen hankintamenettelyssä ilmoitettaviin tietoihin, ilmoituksissa käytettäviin lomakkeisiin sekä ilmoitusten sisältöön ja julkaisemiseen. Valtiokonttorille olisi lisäksi tarkoitus luoda tiedonsaantioikeus tarjoustietoihin julkisista hankinnoista salassapitosäännösten estämättä sekä velvollisuus julkaista hankintatietovarannon julkiseksi määritellyt tiedot yleisessä tietoverkossa. Perusteluissa korostetaan, että muutokset ovat välttämättömiä hankintatietovarannon toteuttamiseksi ja hallitusohjelman tavoitteiden saavuttamiseksi, kuten julkisten varojen käytön avoimuuden lisäämiseksi ja tiedolla johtamisen vahvistamiseksi.

Maanmittauslaitos lausuu, että edellä esiin tuodut muutokset tarkoittavat, että ostolaskutiedot ja hankintailmoitukset siirtyvät Valtiokonttorin ylläpitämään tietovarantoon. Tämä puolestaan edellyttää muun muassa Maanmittauslaitokselta teknisiä muutoksia järjestelmiin ja prosesseihin, erityisesti kilpailutustunnisteiden ja salassapitomerkitöjen hallintaan.

Lisäksi on varmistettava, että tietojen toimittaminen tapahtuu sovellettavat määräykset huomioon ottaen ja että henkilötietojen käsittelyssä noudatetaan EU:n yleistä tietosuojasetusta. Keskitetty tietovaranto voi tarjota hyötyä tiedolla johtamiseen, jos siirtymävaiheessa tarjotaan riittävä ohjeistus, tekninen tuki, työkaluja tietovarannon käyttöön ja realistinen aikataulu. Maanmittauslaitos katsoo, että tiedonsiirrot on toteutettava keskitetysti valtionhallinnossa esimerkiksi Valtion talous- ja henkilöstöhallinnon palvelukeskus Palkeiden kautta. Lisäksi on varmistettava, ettei avoimuuden lisääminen johda tietoturvariskeihin tai kohtuuttomaan hallinnolliseen kuormitukseen.

## **5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?**

Esityksessä korostetaan hankintatietovarannon tavoitteita avoimuuden lisäämiseksi ja kilpailun edistämiseksi. Maanmittauslaitos katsoo kuitenkin, että on tärkeää varmistaa, että tietovarannon toteutus tukee organisaation omaa tiedolla johtamista. Tietovarannon hyödyt organisaatiolle realisoituvat vain, jos tarjolla on selkeät raportointityökalut ja analytiikka,

jotka tukevat hankintojen suunnittelua ja kustannusten hallintaa. Ostolaskutietojen toimittaminen ja kilpailutustunnisteiden käyttöönotto edellyttävät järjestelmämuutoksia ja prosessien kehittämistä, mikä puolestaan aiheuttaa kustannuksia ja hallinnollista taakkaa asianomaisille organisaatioille. Siirtymäaika ja tekninen tuki ovat kriittisiä, jotta velvoitteet voidaan toteuttaa hallitusti.

Maanmittauslaitos katsoo, että hallituksen esitysluonnoksessa tarkoitettuja riskejä on kartoitettava laajemmin, erityisesti kerättävien tietojen avoimuuteen kohdistuen. Tarkat ostot voivat paljastaa kriittisiä toimintoja (esim. tarkkoja palveluiden tai laitteistojen määriä tai tietoliikenne- ja turvallisuusjärjestelmien hankintoja), joista voi muodostua toimintalogiikkaa, kapasiteetteja ja haavoittuvuuksia paljastavia tietoja. Avointa hankintadataa voidaan myös yhdistää toisiin tietolähteisiin esimerkiksi henkilöstö- ja kiinteistötietoihin, verkkoarkkitehtuureihin, yritysrekistereihin, paikkatietoon jne., jolloin voi syntyä uusia, ei-toivottuja johtopäätöksiä. Lisäksi ostolaskujen tuoteriveiltä vuotavat muut tiedot, kuten esimerkiksi

henkilötiedot (väärä salassapitomerkitä tai järjestelmävirhe tms.), ovat erittäin riskialttiita. Vaikka henkilötietoja ei paljasteta, yhdistelmät voivat paljastaa esimerkiksi yksittäisen asiakkaan palvelujen

määriä. On lisäksi otettava huomioon, että ostolaskutiedoista voi paljastua toimittajien liikesalaisuuksia kuten esimerkiksi yksikköhintoja, sopimusrakenteita,

palvelutasomalleja ja marginaalirakenteita. Vaikka tuoterivitiedot ovat salassa pidettäviä, virheelliset merkinnät voivat näitä paljastaa, jolloin syntyy riski markkinahäiriöistä, jopa vahingonkorvauksista ja kilpailutilanteissa epäreilusta edusta. Virheellisistä merkinnöistä asianomainen tiedot toimittanut organisaatio kantaa oikeudellisen vastuun ja mainevastuun. Tiedoista on lisäksi mahdollista tehdä julkisesti virheellisiä johtopäätöksiä esimerkiksi, jos aineisto sisältää kausittaisia ostoja, harvinaisia tarpeita tai jotkin ostot voivat vaikuttaa suurilta, mutta ovat osa monivuotista sopimusta. Tiedot voivat lisäksi paljastaa toimittajariippuvuuksia, mikä osaltaan voi altistaa toimitusketjujen manipuloinnille, kyberuhille ja muulle kritiikille. Hankintatietojen avoimuus voi lisäksi näyttää suorahankintoja ja muita poikkeamia kertomatta niiden perusteita,

jolloin voi syntyä vääriä tulkintoja tilanteesta.

Maanmittauslaitos katsoo, että Valtiokonttorin on hankintatietovarannon toteutuessa laadittava yksityiskohtaiset ohjeet salassa pidettävien tietojen käsittelystä hankintatietovarantoa varten ja tarjottava virastoille tukea näiden vaatimusten toteuttamiseen. Ennen laajaa tietojen luovutusta virastoille on lisäksi tarjottava mahdollisuus kehittää sisäistä raportointia ja tiedolla johtamista. Näin varmistetaan, että hankintatietovarannon tavoitteet tukevat sekä kansallisia että virastokohtaisia tarpeita.

Mikkonen Soile

Maanmittauslaitos - Pääjohtajan sijaisena ylijohdaja Petri Korpinen ja  
hallintojohtaja Maija-Liisa Niskala