

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

- Luonnoksen mukaan (s. 41) ”Tietojen hankintatietovarantoon toimittavien omista toimintamenoista tulisi vastattavaksi tiedon toimittajan omiin tietojärjestelmiin tehtävien mahdollisten sovellusmuutosten suunnittelu, määrittely, toteutus ja testaus, tietojen toimittamiseen liittyvät suorat ja välilliset henkilötöykustannukset sekä esimerkiksi tiedon toimittajan omia tarpeita varten tietovarantoon liittyviin palveluihin kehitettävät ominaisuudet tai toiminnallisuudet.”
- Ehdotetuista velvoitteista aiheutuu esimerkiksi valtion virastoille omista toimintamenoista maksettavia kuluja. Kyseessä ei tietojen toimittajien osalta kuitenkaan olisi uusi tehtävä, vaan lakisääteinen velvoite. Tarvittavista muutoksista aiheutuvia kuluja on esitetty kompensoitavan vain kunnille.
- Tietojen toimittajille voi aiheutua kuluja myös käyttöönoton jälkeen, koska Valtiokonttori voi valtuutussäännöksen nojalla antaa tarkempia määräyksiä valtion viraston, laitoksen, Senaatti-konsernin liikelaitoksen ja Kelan ostolaskutietojen yksityiskohdista, teknisestä kuvauksesta, tietojen toimittamistavasta ja -ajasta, lain 2 §:n 3 momentin mukaisesti toimittamatta jätettyjen tietojen laajuuden ilmoittamistavasta sekä tietorakenteista.
- Hankintatietovarannon luominen edellyttää muutoksia hankintayksiköiden hankintakäytäntöihin ja hankintojen tukena käytettäviin järjestelmiin ja niiden toiminnallisiin. Kustannuksia aiheutuu paitsi järjestelmien myös toimintatapojen kehittämisestä. Muutosten toteuttamiselle annettaisiin siirtymäsäädöksellä aikaa 1.7.2027 asti (s. 83).
- Hankintatietovarannon hyödyt perustuvat oletuksiin hankintayksiköille koituvista välillisistä hyödyistä. Esityksessä ei käsitellä mahdollisia haittoja, joita tarjousten, sopimusten ja ostolaskuja koskevien tietojen julkaiseminen voisi aiheuttaa tietojen ja myös henkilötietojen kasautumisen ja yhdistelyn, data-analytiikan ja tekoälyn myötä sekä tarjoajien yhteistyön kautta. Esityksessä ei arvioida muutoksista hankintayksiköille aiheutuvia järjestelmäkustannuksia, toimintatapamuutosten aiheuttamia kustannuksia ja manuaalisen työn lisääntymisen kustannuksia.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

- Tietovarantoon sisältyvien henkilötietojen pääsääntöiseksi säilytysajaksi on määritelty 10 vuotta. Miten henkilötiedot on tarkoitus tunnistaa aineistosta, jotta säilytysaika voidaan toteuttaa? Mitä tarkoittaa, että henkilötiedot voidaan kuitenkin säilyttää tätä pidemmän ajan, jos se on välttämätöntä lakiin perustuvan tehtävän hoitamiseksi?

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?

- Valtiokonttorille annettava määräyksenantovaltuus hankintamenettelyssä ilmoitettavista tiedoista ei ole riittävän tarkkarajainen.
- Tarjouspyynnön ja hankinta-asiakirjojen asettaminen saataville ilman kirjautumista ja rekisteröitymistä tarkoittaa mahdollistaa tietojen tehokkaan keräämisen hankintatietovarantoon, mutta sen lisäksi myös tietojen hyödyntämisen aivan muihin tarkoituksiin kuin julkisten hankintojen kehittämiseen.

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

- Ehdotuksessa todetaan, että ” 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 harvinaisissa yksittäistapauksissa olisi mahdollista, että ostolaskutietojen ja AURA-palveluluokan perusteella voisi esimerkiksi paikallistuntemuksen avulla päätellä saatuun 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.”
- Onko ostolaskutietojen käsittely käytännössä mahdollista siten, että Valtiokonttorilla on todellinen mahdollisuus seurata toimitettuja tietoja ja tarvittaessa muokata tai poistaa ostolaskutietoja varmistaakseen, ettei yksittäinen henkilö ole tunnistettavissa, ottaen huomioon ostolaskutietojen volyymin.
- Ehdotuksen mukaan Valtiokonttori voi harkinnanvaraisesti jättää julkaisematta hankintatietovarantoon sisältyvän yksittäisen tietosisällön tai tietoyhdistelmän, jota ei ole merkitty salassa pidettäväksi. Onko seuranta ja salassa pidon arviointi tällä tasolla käytännössä mahdollista vai onko kyseessä teoreettinen mahdollisuus? Kuka kantaa vastuun siitä, jos salassa pidettävää tietoa julkaistaan epähuomiossa?
- Laissa säädettäisiin Valtiokonttorille oikeus saada hankintoja koskevat tarjoustiedot hankintayksiköiltä ja hankintayksiköiden kilpailutuksissa käyttämiltä ulkopuolisilta palveluntarjoajilta. Esityksen mukaan (s. 88)

Tarjoustiedoilla tarkoitetaan tarjouspyynnössä ja muissa hankinta-asiakirjoissa määriteltyjä tietoja, jotka tarjoaja antaa tarjouksessaan, mukaan lukien liitteet sekä järjestelmässä tai sähköisessä muodossa annetut kenttäkohtaiset tiedot, jotka liittyvät esimerkiksi hankinnan kohteeseen, ehtoihin, hinnoitteluun ja kilpailutukseen osallistumiseen. Kilpailutusjärjestelmä on internetissä toimiva tekninen alusta tai palvelu, jota hankintayksiköt voivat hyödyntää julkisten hankintojen kilpailutuksessa, mukaan lukien tarjousten vastaanottaminen. Valtiokonttorin tiedonsaantioikeuden perusteella kerättäisiin tietoja ensi sijassa sellaisilta kilpailutusjärjestelmätoimittajilta, joille kertyy paljon tietovarannon kannalta olennaisia tarjoustietoja. Tietojen kerääminen tapahtuisi ensi sijassa rakenteisessa muodossa automaattista tietojenkäsittelyä hyödyntäen, eikä tietojen täyttämistä manuaalisesti tai luovuttamista yksittäisinä asiakirjoina edellytettäisi. Valtiokonttori voisi kuitenkin edellyttää kilpailutusjärjestelmätoimittajaa tai hankintayksikköä toimittamaan tarjoustietoja sisältävät liitteet. Valtiokonttori toteuttaisi tietojen pyytämisen ja keräämisen siten, että siitä aiheutuisi mahdollisimman vähän työtä kilpailutusjärjestelmätoimittajalle ja hankintayksikölle. Lähtökohtaisesti tietoja pyydetäisiin kerran vuodessa.

Miksi tällainen massiivinen tietojen luovuttaminen tarjouksia koskevista tiedoista katsotaan välttämättömäksi ja hyödylliseksi? Mihin tarkoitukseen tiedot kerätään ja mitä niiden perusteella pyritään kehittämään ja parantamaan?

Ehdotuksen mukaan ”Valtiokonttorilla olisi oikeus saada tarjoustiedot myös niiltä osin kuin ne koskevat ennen säännöksen voimaantuloa tehtyjä hankintoja.” Tämän oikeuden ajallista ulottuvuutta ei ole määritelty. Tarjoustietojen toimittaminen tässä edellytetyllä tavalla on käytännössä mahdotonta eikä hankintayksiköillä ole resursseja vanhojen aineistojen muokkaamiseen siirrettävissä olevaan muotoon.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

- Ehdotettu lainsäädäntö voi aiheuttaa päällekkäistä työtä viranomaisille ja tietopyynnön esittäjälle, tiedon pyytäjän kohdistaessa pyynnön ensin Valtiokonttorille ja sen jälkeen hankintayksikölle. Ehdotuksessa todetaan esim. näin: ”Valtiokonttorin saamien tuoterivitietojen salassapito ei heikennä mahdollisuutta pyytää tietoja tiedon toimittajalta, jolla on parhaat mahdollisuudet arvioida tietojen luovuttamista julkisuuslain nojalla. Valtiokonttorin saamien tuoterivitietojen salassapidosta säätäminen ei johda siihen, että tiedot katsottaisiin laajemmin salassa pidettäväksi.”
- Ehdotuksen mukaan ”Valtiokonttorilla olisi oikeus saada tarjoustiedot myös niiltä osin kuin ne koskevat ennen säännöksen voimaantuloa tehtyjä hankintoja.” Tämän oikeuden ajallista ulottuvuutta ei ole määritelty. Tarjoustietojen sisältäessä henkilötietoja, rekisteröityjen lainmukainen informointivelvoite tietojen voi jäädä täyttämättä, jos tietoja luovutetaan siten, ettei informointia ole voitu käytännössä tehdä.
- Esitys perustuu oletuksiin hankintatietovarannon ja ostolaskutietojen julkaisemisen tuottamista taloudellisista hyödyistä. Hyödyt ovat välillisiä ja perustuvat oletukseen, että hankinnoista saatavan tiedon kautta hankintahinnat alenisivat ja suorahankintojen määrä vähenisi. Hankintatietovarantoon liittyvien jatkuvien kustannusten määrä ja kustannusten kehittyminen tulevaisuudessa perustuu optimisiin arvioihin.
- Kilpailutustunnisteiden lisääminen kynnysarvon ylittävien hankintojen laskutukseen on merkittävä lisätyö sekä hankintayksiköille että toimittajille. Uudistus edellyttää myös laskuille

lisättäviä salausmerkintöjä. Merkinnot edellyttävät manuaalisia käsittelyvaiheita ja voivat vähentää laskujen käsittelyssä hyödynnettävää automaatiota.

- Hankintayksiköiden osalta mahdollisuus parantaa hankintojen johtamista hankintatietovarannon avulla on rajallinen. Hankintayksikkö voi hyödyntää omia tietojaan joka tapauksessa ilman hankintatietovarantoakin.

Pakarinen Satu-Anniina
Suomen Akatemia - TY-yksikkö