

Asia: VN/2215/2025

Luonnos hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi hankintatietovarannosta ja siihen liittyviksi laeiksi

Lausunnonantajan lausunto

1. Huomionne vaikutusten arvioinnista?

Kokonaisarvio

Tässä vaiheessa esitetyn toimintatavan tuottama haitta on liian suuri suhteessa siitä saatavaan hyötyyn. Esityksessä oletetaan, että julkisen hallinnon toimijoilla on jo nykyisellään riittävä osaaminen sekä resurssit tiedonhallinnan tehtävistä, muun muassa tiedon luokittelusta, sekä tätä laajasti tukevat tietojärjestelmät, joita organisaatioissa käytettäisiin yhdenmukaisesti. Tavoitetilan saavuttaminen vaatii kuitenkin vielä merkittäviä panostuksia kouluttamiseen sekä ohjeiden ja prosessien päivittämiseen.

Aineistojen julkisuusasteen määrittelyhaaste

Lähtökohtana on kirjanpitoyksikön vastuu merkitä suojattavat tiedot salattaviksi. Laajasti käytössä olevat järjestelmät, muun muassa sekä Cloudia että Handi ovat auditoituja, käyttöoikeuksin rajattuja tietojärjestelmiä. Jotta asiakirjojen ja laskujen käsittelijät ymmärtäisivät tällaisissakin järjestelmissä lisätä salausmerkinnät, vaatii vielä paljon työtä virastoissa.

Tietojen suojaaminen pitää pystyä toteuttamaan teknisin keinoin automaation avulla, ei muistinvaraisesti. Tämä voi edellyttää järjestelmä uudistuksia ennen, kuin esityksen mukaista uudistusta on realistista edistää. On myös olemassa varteenotettava mahdollisuus sille, että tietovarannon myötä erityisesti vähäisemmällä asiantuntijaresursseilla toimiville kirjanpitoyksiköille syntyy tarve ylikuokittelaa tietoa aineistoja TLIV tasolle, joka johtaisi tiedonhallintalain tarkoituksen kannalta epätarkoituksenmukaiseen tilanteeseen.

Laaja tiedonhallinnan kehittämistarve valtionhallinnossa

Ehdotamme, että valtionhallinnon tiedonhallinnan osaamistasoa vielä arvioidaan ja kehitetään siten, että a) organisaatioiden kypsyystaso nousisi riittävälle tasolle, b) käytössä olevat järjestelmät on auditoitu ja c) niiden automaatio ja d) tarkkuus on riittävällä tasolla sekä e) käsityön määrä minimoidaan. Esitetyt muutokset tulisi viedä läpi hallitusti, ettei alla kuvattuja ongelmia nousisi.

Vaikutustenarviointi

Hallituksen esityksen luonnoksessa kaikki vaikutusten arvioinnista esitetyt kohdat eivät ole vakuuttavia, ja lausuja esittää niistä tehtäväksi perusteellisempaa arviointia.

Esimerkiksi sidosyksikköhankinta osiossa 4.2.1.5 (s. 46) on hankintasäännösten tunnistama ja hyväksymä hankinnan muoto, jonka käyttöalaa pyritään täsmentämään vireillä olevan hankintalain uudistuksessa. Tuoreen oikeuskäytännön voidaan jo itsessään ennakoida vähentävän sidosyksikkösääntelyn virheellistä soveltamista. Luonnoksessa esitetyt johtopäätökset eivät ota huomioon sitä, että myös sidosyksikkö kilpailuttaa hankintasopimuksensa. On huomioitava, että lainsäädännön arviointineuvosto on 26.11.2025 antamassaan lausunnossa (VN/13881/2025-VNK-3) katsonut hankintalain uudistusta koskevan hallituksen esitysluonnoksen noudattavan ainoastaan välttävästi lainvalmistelun vaikutustenarviointiohjetta ja esitysluonnoksen sisältävän useita puutteita. Tästä oli nostettu esiin erityisesti arviot taloudellisista vaikutuksista sidosyksikkösääntelyn uudistamisen osalta. Hankintatietovarantolakia koskevassa esityksessä sidosyksikköhankintojen vähenemisen merkitys esitetyn tavoitteen kannalta jää toistaiseksi irralliseksi.

Taloudelliset vaikutukset

Esityksen mukaisen tietovarannon myötä Valtoriin tulisi uusi asiakirjojen käsittelyvaihe, jossa aineistojen omistaja arvioi aineiston jaettavuutta, tekee tarvittaessa peittelyitä ja manuaalisesti siirtää asiakirjat Valtiokonttorin kohdejärjestelmään. Valtoriin tulee noin 40.000 laskua vuodessa, joten työmäärä on suuri. Tämä on ristiriidassa manuaalisen työn vähentämisen tavoitteen kanssa. Korkeamman automaation edellyttämän integraation sopimushallinnan ja asianhallinnan järjestelmän välillä on osoittautunut luultua huomattavasti vaikeammaksi.

Kustannuksiin kohdistuvien vaikutusten osalta (s.49-50) ehdotuksessa ei huomioida riittävästi aikaisemmassa vaiheessa Valtiovarainministeriölle arviomuistiosta kansallisen julkisten hankintojen tietovarannon perustamisesta ja ostolaskutietojen julkaisemisesta annetuissa lausunnoissa esitettyyn riskiin ja lisäkustannuksiin liittyen kilpailutustunnuksiin ja salassapitomerkintöihin, joiden saaminen laskulle automaattisesti ja oikein tiedetään käytännön kokemuksella olevan suuri haaste toimittajien laskutusjärjestelmistä johtuen. Virhemahdollisuus on merkittävä. Kysymyksessä on myös turvallisuusriski, mikäli suojattavaa tietoa merkitään virheellisesti julkiseksi. Riskinä myös jo olemassa olevien automaatioiden vaarantuminen toimittajiin kohdistuvista lisävaatimuksista ja virheellisistä laskumerkinnöistä johtuen.

Esityksestä aiheutuu merkittäviä henkilöstökustannuksia Valtorille Valtiokonttorille toimitettavan aineiston tarkastamisesta ja käsittelystä myös tulevana vuosina, ei vain veloitteen alkuvaiheessa. Hankintatietovarantolain 2.3 § ehdotettu säännös harkinnanvaraisesti toimittamatta jätetyistä tiedoista vuosittain tehtävästä ilmoituksesta edellyttää lisätyötä, järjestelmää sekä menetelmää, jolla mahdollisesti luokitellut ja näin toimittamatta jätetyt laskutusaineistot erotellaan ja muodostetaan raportoitaviksi. Myös tästä syntyy päällekkäisiä ja uusia kustannuksia.

Valtori yhtyy lausunnossaan Kuntaliiton ja Hyvil Oy:n eriäviin mielipiteisiin.

Ehdotettu muutos ei tule lisäämään kilpailutusten määrää

4.2.1.6 Sopimusten uudelleen kilpailutus (s. 46) osalta Valtori ei pidä uskottavana, että hankintayksiköt tarkoituksella ylläpitäisivät taloudellisesti merkittäviä sopimuksia, jotka ovat muuttuneet taloudellisesti kannattamattomiksi. ICT-järjestelmähankinnat ovat usein miljoonien eurojen arvoisia investointeja, jolloin sopimuskaudelta lähtökohtaisesti odotetaan pidempää kestoja sen suunnitellun elinkaaren perusteella. Päätöksentekoon vaikuttavat seikat, muun muassa teknologiasta johtuvat reunaehdot tai uuden investoinnin edellyttämät merkittävät budjettivaraukset eivät kävisi jatkossakaan tietovarannosta ilmi ja johtaa liian yksinkertaistettuihin johtopäätöksiä hankintayksiköiden toiminnasta.

Lausuttavana olevassa luonnoksessa on s. 46 esitetty johtopäätös, että kilpailutuksia edistäviä vaikutuksia on vaikea arvioida. Lausuja huomauttaa, että hankintalaista vireillä oleva uudistus tähtää suoraan hankintoja ja sopimusmuutoksia koskevien ilmoitusten määrän lisäämiseen ja jo kyseinen säädöshanke toteutuessaan tulee lisäämään avoimuutta tässä osiossa perustelluista seikoista. Luonnos ei ota laajemmin kantaa siihen, kuinka yksin hankintalakiin esitetyillä muutoksilla päästään jo asetettuihin tavoitteisiin kilpailun ja kilpailutusten lisääntymisestä.

2. Huomionne ehdotetusta hankintatietovarantolaista ja sen perusteluista?

Tarjoustietojen keräämisen tarkoitus

Luonnoksen perusteella ei kaikilta osin käy selväksi merkittävän laaja tarjoustietojen keräämisen tarkoitus suhteessa esitettyihin säädöshankkeen tavoitteisiin. Tarpeettoman laaja tarjoustietojen kerääminen voi joissain tapauksissa johtaa esityksen tavoitteen vastaiseen tilanteeseen ja vähentää tarjouskilpailuun osallistumisen houkuttelevuutta yksityisille yrityksille. Ehdotetaan arvioitavaksi, voiko kerättävää tarjous- ja laskutustietoa joiltain osin vielä minimoida ilman, että samalla estettäisiin tavoiteltavien hyötyjen saavuttaminen.

Tietoturva

Julkishallinnon ja valtion toimintaan kohdistetaan hyökkäyksiä, jotta kansalaisille saadaan aikaan vaikutelma siitä, että julkishallinto ei toimi luotettavasti. Tarkoituksena on rapauttaa kansalaisten luottamus viranomaisen toimintaan. Valtioneuvoston julkaisussa (2022:18) on todettu, että turvallisuusympäristön muuttumisen myötä Suomen uhkana on laaja-alaiset ja monitahoiset hybridi-vaikutukset. Julkaisussa on todettu, että vapaa tiedonvälitys luo keinon pyrkiä vaikuttamaan. Mahdollisimman häiriöttömällä normaalin arjen jatkumisella on kriisinsietokyvyn näkökulmasta keskeinen merkitys.

Julkisella hankintatietovarannolla mahdollistettaisiin uhkatoimijoiden aikaisempaa merkittävästi laajempi pääsy hankintatietoihin ja sitä kautta toimijoihin, jotka vaikuttavat julkisella sektorilla. Riskit toimitusketjuhyökkäyksille lisääntyvät sekä mahdollisuus vaikuttaa julkisen sektorin toimivuuteen, ja sen myötä kansalaisten turvallisuuden tunteeseen tulisivat lisääntymään.

On tärkeää, että esitetyn uudistuksen myötä ei julkaista tietoa, jonka tulisi pysyä salassa. Riskinä on paljastaa tietoa, joka yksin tai yhdisteltynä muuhun tietoon vaarantaa kansallisen turvallisuuden. Esityksessä hankintatietovarannosta on huomioituna erityisesti puolustus- ja turvallisuusviranomaisten tiedot. Esityksessä ei huomioida niitä julkishallinnon toimijoita, jotka kyseisille organisaatioille tuottavat palveluita ja joiden hankinnoilla on vaikutusta kyseisiin viranomaisiin. Lakiesitys aiheuttaa merkittävän riskin myös kyseisille viranomaisille etenkin toimitusketjuriskien muodossa.

Viranomaisvalvonta

Esityksen perusteella syntyy vaikutelma, että sen tarkoituksena on siirtää valvontavastuuta vastuussa olevien viranomaisten sijasta kansalaisille. Tätä lähtökohtaa pidetään ongelmallisena, vaikka julkisten varojen käytön läpinäkyvyyttä onkin vahvistettava.

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?

Ei huomiota

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

Henkilötiedot

Säännöksen mukaan henkilötietoja voisi hakea hankintatietovarannon julkaistavista tiedoista ainoastaan yksittäisinä hakuina. Tästä huolimatta henkilötietojen julkaisemista olisi harkittava uudelleen huomioiden yleistyneet henkilöihin kohdistuvat kalastelu-/urkintayritykset.

Yhdistetyt tiedot

S. 38 Valtiokonttorille säädettäisiin velvollisuus julkaista hankintatietovarannon tietoja esityksen mukaisesti, ja perusteluissa edelleen todetaan, että Valtiokonttori voisi jättää julkaisematta tiedon, jos sen julkaiseminen yhdistettynä muihin avoimiin tietoihin aiheuttaisi ilmeisen uhan kansalliselle turvallisuudelle, varautumiselle tai esimerkiksi paljastaisi liikesalaisuuden. Valtori kiinnittää erityistä huomiota siihen, minkälaisia vaikutuksia julkaistavan tiedon yhdistelyllä voi olla turvallisuudelle tai liikesalaisuuden suojaamiselle.

Liikesalaisuudet

Hankintayksikkö on sopimuksellisesti merkittävien sopimussakkojen uhalla sidottu salassapitovelvoitteeseen. Julkisuuslain 11.2 § 6) mukaisesti tieto tarjouksen vertailussa käytettävästä kokonaishinnasta on annettava, jonka sijaan täsmällisempiä hintatietoja tai tarjoajien hinnoittelustrategiaa sekä know-howta on myös vakiintuneen tuomioistuintäytännön perusteella pidetty liikesalaisuuden piiriin kuuluvana tietona. Luonnoksesta ei käy ilmi, kuinka edellä viitattu säännös yhdessä julkisuuslain 24.2 § 20) kanssa on huomioitu suhteessa hankintayksikön vastuuseen, mikäli Valtiokonttorin julkaistessa hankintatietovarannon tietoja tai tietoa yhdistelemällä tulisi tarjoajan liikesalaisuus paljastetuksi hankintayksiköstä riippumattomasta syystä.

Luonnoksessa laiksi Valtiokonttorista annetuksi laiksi 2e §:ssä on ehdotettu erikseen säädettäväksi, että Valtiokonttorin saamat julkisia hankintoja koskevat tarjoustiedot ovat salassa pidettäviä, jota perustellaan myös luonnoksen osiossa 12.4. (s. 100) sekä 12.5. (s. 104) suhteessa perustuslaissa säädettyyn tiedonsaantioikeuteen ja sananvapauteen sekä omaisuuden suojaan. Luonnoksen esitys on oikeasuuntainen, mutta ei sellaisenaan ota riittävällä tavalla kantaa ostolaskutietojen yhdistelemisestä seuraavaan riskiin muun muassa liikesalaisuuden paljastumisesta.

5. Muut mahdolliset huomionne hallituksen esitysluonnoksesta?

Ei muita huomioita

Tanskanen Kirsi
Valtori