

Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin lausunto Eduskunnan talousvaliokunnalle hallituksen esityksestä HE 2/2026 vp

Liikenne- ja viestintävirasto Traficomin Kyberturvallisuuskeskus (jäljempänä "Traficom") pitää hallituksen esityksen tavoitteita kilpailun lisäämisestä sekä säästöjen aikaansaamisesta kannatettavina. Jatkovalmistelussa pyydetään tarkentamaan arviointia esitettyjen toimenpiteiden vaikuttavuuteen käytännön toteuttamisen kannalta.

Ehdotetut muutokset tarkoittaisivat Traficomin käsityksen mukaan hankintamenettelyjä koskevan yksityiskohtaisen sääntelyn lisääntymistä. Yksityiskohtaisen sääntelyn lisääntyminen voi aiheuttaa kustannusten lisääntymistä sekä kilpailun vähenemistä.

Traficomin näkemyksen mukaan riskinä on, että hallituksen esityksessä esitetyt keinot saattavat pidentää kilpailutusten läpimenoaikoja nykyisestä sekä mahdollisesti lisätä markkinaoikeuteen tehtävien valitusten määrää.

Traficom pitää hallituksen esityksen tavoitteita kilpailun lisäämisestä sekä säästöjen aikaansaamisesta kannatettavina. Esitettyjä toimenpiteitä olisi kuitenkin syytä arvioida edelleen niiden vaikuttavuuden ja käytännön toteuttamisen kannalta.

Ehdotetut muutokset tarkoittaisivat käytännössä hankintamenettelyjä koskevan yksityiskohtaisen sääntelyn lisääntymistä. Yksityiskohtaisen sääntelyn lisääntyminen voi aiheuttaa kustannusten lisääntymistä sekä kilpailun vähenemistä. Hankintayksiköiden rajallisten resurssien tulisi suuntautua hankintayksiköiden tarpeita mahdollisimman hyvin palvelevan lopputuloksen aikaansaamiseen.

Traficomin näkemyksen mukaan riskinä on, että hallituksen esityksessä esitetyt keinot saattavat pidentää kilpailutusten läpimenoaikoja nykyisestä sekä mahdollisesti lisätä markkinaoikeuteen tehtävien valitusten määrää. Riskinä nähdään myös hallinnollisen taakan kasvaminen ja kustannusten lisääntyminen.

Sidosyksiköiden käytön rajoittaminen

Sidosyksikköjärjestelyjen käyttämisestä yleisesti

Traficomin arvion mukaan sidosyksikköjärjestelyt ovat parantaneet tietoturvan huomioimista hankintavaatimuksissa ja sitä kautta ICT-palveluiden ja niihin liittyvien tieto- ja kyberturvallisuuden palveluiden toteuttamisessa. Sidosyksiköiden tarjoamalla ICT- ja kyberturvallisuuspalveluilla on keskeinen rooli kuntien järjestelmien hallinnassa ja turvallisuuden varmistamisessa.¹ Monet ICT-palvelut, -ratkaisut ja toimenpiteet toimivat samanaikaisesti sekä ICT-palveluina että kyberturvallisuutta ylläpitävinä tai kehittävinä toimenpiteinä. Eri kokonaisuudet, kuten laitteet ja palvelut, yhteensovitetaan ja siitä rakentuu järjestelmä, jonka osalta on varmistettava kyberturvallisuus. Esimerkiksi laitteiden ja järjestelmien päivitykset parantavat käytettävyyttä ja ominaisuuksia, mutta samalla ne tuovat mukanaan uusia kyberturvallisuutta edistäviä elementtejä. Näin ollen ICT-hankinnoilla on suora vaikutus kunnan kyberturvallisuuteen.²

Kyberturvallisuutta sekä ICT-laitteita ja -palveluita ei voi erottaa toisistaan. ICT-hankinnoissa on lähes aina kyse myös kyberturvallisuudesta. Laitteet ja palvelut muodostavat kokonaisuuden, jonka turvallisuus on varmistettava.³ Lisäksi on huomioitava, että osa ICT-palveluista edellyttää alueellista läsnäoloa, sillä kaikkia toimenpiteitä ei voida hoitaa etäyhteyksien avulla. Huomionarvoista on lisäksi, että ICT-palveluiden näkeminen hankintayksiköiden lakisääteisten velvoitteiden noudattamisesta erillisenä ei sekään ole tarkoituksenmukaista. ICT-palveluita hankintaan, jotta hankintayksiköt voivat huolehtia niille kuuluvista lakisääteisistä tehtävistä.

Julkisten hankintojen prosessi on raskas ja kunnilta ei pääasiassa löydy hankintoihin liittyvää tietoturvallisuuden erikoisosaamista. Useat kunnat ovat yt-menettelyjen kautta vähentäneet nimenomaan tuki- ja hallintopalveluiden henkilöstöä, jotka ovat avainasemassa mm. hankintojen toteuttamisessa. Sidosyksikköjärjestelyn purkautuessa kuntien tarve hallinto- ja tukipalveluille todennäköisesti kasvaisi vähintään siksi aikaa, että sidosyksikköjärjestelyjen purkautumisesta aiheutuvat palveluvajeet saataisiin katettua. Jos kunnalla ei ole varaa tai muuten mahdollisuutta hankkia ko. resursseja, jäisi osa hankinnoista pahimmillaan tekemättä tai ainakin viivästyisi merkittävästi. Lisäksi kiireen takia ja osaamisen puuttumisen takia korvaushankinnoissa ei todennäköisesti pystyittäisi huomioimaan laatu- ja turvallisuustekijöitä edes nykyistä vastaavalla tavalla.

¹ HE 2/2026 vp, s. 29

² HE 2/2026 vp, s. 29

³ HE 2/2026 vp, s. 30

Traficom toteaa, että ehdotettu sidosyksikkösääntely voi aiheuttaa riskejä kuntien ICT-palvelujen jatkuvuudelle ja toiminnalle. Sidosyksikköjärjestely hyödyttää erityisesti pieniä ja keskisuuria kuntia, joilla ei ole omia kyberturvallisuuden resursseja. Pienten kuntien ei ole tarkoituksenmukaista järjestää ICT-palveluita, mukaan lukien kyberturvapalveluita, yksin. Palveluiden hankinta osana laajempaa kokonaisuutta mahdollistaa mittakaavaedut, joita yksittäiset kunnat eivät voi yksin saavuttaa.⁴ Järjestelyn purkautuessa, kunta menettää ICT-palveluiden lisäksi pääsyn keskitettyyn, kuntien tarpeisiin erikoistuneeseen turvallisuusosaamiseen. Valtaosalla pienemmistä kunnista ei ole mahdollisuutta hankkia tällaista osaamista omaan organisaatioon ja mittakaavaetujen menettämisen myötä myöskään hankkimaan lähellekään vastaavan tasoista osaamista markkinoilta käytettävissä oleva budjetti huomioiden.

Pahimmillaan tämä vaikuttaisi käänteisesti ja pienentäisi markkinaa, koska kuntien kypsyys huomioida kyberturvallisuusvaatimukset ja toteuttaa hankintoja olisi alhaisempi. Mittakaavaetujen menetyksen myötä myös palveluiden hallinnolliset ja muut juoksevat kulut tulisivat yksittäisen kunnan kannettavaksi, mikä voisi johtaa siihen, että etenkin pienemmät kunnat eivät pystyisi hankkimaan ko. palveluita. Lisäksi uuden järjestelyn myötä kuntien sidosyksiköihin tekemät merkittävät kehittämispanostukset ja investoinnit voisivat menettää arvonsa, jos omistuksesta on luovuttava.

Nykyisin myös toimitusketjuihin liittyvät riskit korostuvat, eikä niitä syyttä ole painotettu nykyisessä kyberturvallisuuteen liittyvässä lainsäädännössä. Sidosyksiköt vastaavat paljolti tästä toimitusketjujen hallinnasta, joka muutoin jäisi kunnan tehtäväksi. Yksittäisellä kunnalla ei ole vastaavia resursseja toteuttaa toimittajahallintaa ja kehittää palveluita. Keskitetyn hallinnan kautta sidosyksiköt selkeyttävät turvallisuusarkkitehtuuria ja pienentävät hyökkäyspinta-alaa. Myös kuntien kyky havainnoida ja reagoida poikkeamiin on kasvanut sidosyksiköiden avulla.

Sidosyksikön kautta kunnalla on parempi määräysvalta myös poikkeusoloissa. Täysin markkinaehtoisessa mallissa kunta on sopimusoikeudellisesti sidottu kaupalliseen toimijaan, jolla voi olla prioriteettina omien kaupallisten asiakkaidensa palveleminen. Tämä turvaverkkojärjestely menetetään, jos kunnalla ei ole edes sidosyksikköä apunaan.

Traficom huomauttaa lisäksi, että sidosyksiköt eivät tuota kaikkia niiden tarjoamia palveluita omatuotantona vaan sidosyksiköt hankkivat palveluita markkinoilta noudattaen hankintalain säännöksiä. Esitetyillä muutoksilla saatettaisiin ohjata hankintoja pienemmiksi ja vaikeammin hallittaviksi kokonaisuuksiksi, joka voi johtaa myös siihen, että hankintayksiköt joutuvat

⁴ HE 2/2026 vp, s.29-30

kilpailemaan alueellisesta osaamisesta saavuttamatta mittakaavaetuja ja maksaen näistä palveluista korkeampaa hintaa.

HE:n 15 § uudistuksen tarkempaa arviointia

Traficom pitää lakiuudistuksen 15.7 §:ää tavoitteeltaan oikeansuuntaisena. Ko. säännöksen oletetaan tavoittelevan joustavuutta esimerkiksi tietojärjestelmähankintojen tekemiseen sidosyksiköiltä. Traficom kuitenkin toteaa, että kyseinen säännös vaikuttaa soveltamisalaltaan erittäin suppealta eikä näin ollen vastaa riittävällä tavalla oletettuihin tavoitteisiin.

Ensinnäkin on huomioitava, että säännös koskisi tietojärjestelmien osalta lähinnä hankintoja tietyissä rajatuissa tilanteissa. Traficom näkee ongelmallisena, että ehdotetun säännöksen perusteella osa ICT-palveluista ei vaikuttaisi olevan toteutettavissa sidosyksiköiltä varsinkaan, kun tällaisia ICT-palveluita ei ainakaan varauksetta voitane nähdä osaksi lakisääteisten palveluiden tuottamista.

Lisäksi esitetyt yksityiskohtaiset perustelut eivät sellaisenaan huomioi, että tieto- ja kyberturvallisuus on usein tarkoituksenmukaisinta järjestää osana ICT-palveluiden muuta tarjontaa kuten Traficom on tässäkin lausunnossaan todennut. Tältä osin Traficom korostaa, että kyberturvallisuuden toteuttaminen ei liity yksinomaan tietojärjestelmiin. Traficomien arvion mukaan miltei kaikki ICT-palvelut vähintään liittyvät ja myös tukevat lakisääteisten palveluiden tuottamista. Traficom perustelee tätä arviota sillä, että suurin osa ellei kaikki toiminnanohjauksesta päivittäiseen tekemiseen nojaa toimivien ICT-palveluiden varaan. ICT-palveluiden ja niihin liittyvien kyberturvallisuuden palveluiden pettäessä kuntien toiminta ei välttämättä muutu täysin mahdottomaksi, mutta merkittäviä haasteita palvelukatkokset kuitenkin muodostavat. Tältä osin 15.7 §:n soveltamisen edellytystä olisi suosittelevaa arvioida vielä tarkemmin.

Toiseksi Traficom kiinnittää huomiota siihen, että ehdotetun 15.7 §:n käyttämistä on rajoitettu merkittävästi liikevaihtoa koskevalla lisäedellytyksellä. Traficomien tiedossa olevista ICT-palveluista järjestävistä sidosyksiköistä suurimmalla osalla, ellei jokaisella, vuosittaiset liikevaihdot ovat huomattavasti suuremmat kuin miljoona euroa vuodessa. Liikevaihtoa koskeva vaatimus on asetettu näin ollen liian alhaiseksi. Traficom pitää todennäköisenä, että harva jos yksikään sidosyksiköiden palveluihin tukeutuva hankintayksikkö voisi tukeutua esitettyyn säännökseen.

Esitetty 15.7 § ei Traficomien edellä kuvaamista syistä käytännössä helpota eikä juurikaan joustavoita kuntien ICT-palvelujen järjestämistä sidosyksiköihin tukeutumalla. Erityisesti kyberturvallisuuden toteuttamisen kannalta olisi tarkoituksenmukaisempaa ja kustannustehokkaampaa sallia pienten

kuntien hyödyntää myös jatkossa sidosyksikköhankintoja joustavammin kuin nyt esitetty 15.7 § sen tekisi.

Siirtymäajat

Traficom toteaa, että HE:n mukaiset siirtymäajat vaikuttavat lähtökohtaisesti erittäin tiukoilta siihen nähden, että useat kunnat joutuvat todennäköisesti kilpailuttamaan ICT-ratkaisujaan ja niihin liittyviä tieto- ja kyberturvallisuuden palveluitaan merkittävässä määrin uudelleen. Traficomien huolena on edellä todetusti erityisesti pienten kuntien kyvykyys saada ICT-palvelut järjestettyä asetettujen siirtymäaikojen mukaisesti.

Traficom pitää kuitenkin hyvänä, että siirtymäaikoihin on tuotu joustoa esimerkiksi mahdollistamalla pidemmät siirtymäajat tilanteissa, joissa on kyseessä esimerkiksi terveydenhuollon järjestämiseen liittyvän tietojärjestelmän hankinta. Traficom pitää niin ikään hyvänä, että esitys mahdollistaa pitkän siirtymäajan, jos sopimuksen irtisanomisesta olisi poikkeuksellisesti kohtuuttomia seurauksia tai sopimuksen irtisanomiseen liittyy merkittäviä taloudellisia riskejä. Esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan kyseisenä sopimuksena voitaisiin pitää erityisesti sellaisia tietojärjestelmäsovimuksia, jotka ovat organisaation ydintoiminnan tai lakisääteisten velvoitteiden kannalta kriittisiä tai jos järjestelmissä hallitaan ja käsitellään laajasti toiminnan kannalta keskeisiä tai arkaluonteisia tietoja, ja niiden häiriötön toiminta olisi välttämätöntä palveluiden tuottamiseksi tai asiakasturvallisuuden varmistamiseksi. Poikkeus olisi yleinen ja toimialasta riippumaton. Traficom pitää hyvänä, että esityksessä on mainittu soveltamisesimerkkinä tilanne, jossa sopimuksen ennenaikainen päättäminen voisi vaarantaa kyberturvallisuuden. Huomionarvoista on kuitenkin, säännöksen soveltaminen ei ole yksiselitteistä ja saattaa aiheuttaa valituksia markkinaoikeuteen.

Turvallisuus ja huoltovarmuus

Traficomien näkemyksen mukaan 71 §:ään tehtävä lisäys ei olennaisesti muuttaisi nykyisin vallitsevaa tilannetta. Pykälässä kuvattujen ehtojen asettaminen on jo nykyisellään mahdollista voimassa olevan sääntelyn perusteella. Traficom näkee uudistuksen kuitenkin positiivisena, sillä lisäyksen perusteella hankintayksiköt saavat toivottavasti lisävarmuutta käyttää tällaisia ehtoja hankintamenettelyjä suunnitellessaan ja käyttäessään.

Traficomien näkemyksen mukaan 81 §:n harkinnanvaraisiin poissulkemisperusteisiin ehdotettu lisäys saattaisi aiheuttaa epäselvyyksiä. Jotta hankintayksiköillä olisi todellisuudessa mahdollisuus käyttää esitettyä poissulkemisperustetta, tulisi kansallisesti määritellä viranomainen, joka ylläpitää julkista luotettavuutta nauttivaa listaa korkean riskin

toimittajista/tuotteista. Muutoin poissulkemisperusteen käyttöön liittyisi liian korkea epävarmuus poissulkemista koskevan päätöksen pitävyydestä tuomioistuimessa.

Hankintojen valmistelu

Hankintojen jakaminen osiin 75 §

Esitys sisältää lähtökohtaisen velvoitteen jakaa hankintasopimus osiin. Esityksen mukaan hankintasopimuksen osiin jakamista koskevan muutoksen tavoitteena on pienten ja keskisuurten yritysten kilpailumahdollisuuksien parantaminen. Esityksestä ei ilmene riittävällä tarkkuudella, miten pk-yritysten aseman nähdään paranevan osiin jakamisen seurauksena, kun osiin jakaminen ei tarkoita sitä, että hankintayksikkö voisi asettaa tarjoajia koskevat soveltuvuusvaatimukset tai hankinnan kohteen vähimmäisvaatimukset esim. tietosuojan ja esteettömyyden toteuttamisessa matalammiksi, kuin mitä se vaatisi ei-jaetussa hankinnassa.

Traficomien mukaan markkinatilanne, hankinnan kohteen loppukäyttäjät ja käytettävissä olevat taloudelliset resurssit ohjaavat tehokkaasti jo nykyisellään hankintayksiköitä jakamaan sellaisia hankintoja osiin, joissa jakaminen on tarkoituksenmukaista ja kustannustehokasta kaikkien osapuolten tarpeet huomioiden. On huomioitava, että viranomaisen vastuulle kuuluvien palvelujen järjestämiseen kuuluu osana hankinnan valmistelua sen arviointi, mikä on kokonaisuutena paras tapa järjestää palvelut esim. maantieteellisinä osa-alueina niin, että hyödynnetään markkinatarjontaa sekä turvataan palveluiden kattavuus ja laatu.

Hankinnan jakamatta jättämistä ei tulisi pitää lain tasolla tavoitellumpana ratkaisuna suhteessa osiin jakamiseen, koska suurissa hankinnoissa jakamattomuus voi nimenomaan mahdollistaa pienempien yritysten osallistumisen osana alihankintaketjua, kun niiden ei tarvitse täyttää varsinaiselle sopimusosapuolelle asetettavia vaatimuksia. Jakamattomissa hankinnoissa on tyypillistä, että hankintasopimustoimittajat käyttävät erilaisia alihankintasuhteita tai ryhmittymänä tarjoamista hankinnan toteuttamisessa, jota kautta pk-yritykset pääsevät osallistumaan suurempiin hankintoihin ja lopputulos on kustannustehokas.

Muutoksenhaun kohde 146 §

Erityisen ongelmallisena Traficom pitää 146 §:n muuttamista siten, että hankintayksikön ratkaisusta jättää hankinta jakamatta osiin voitaisiin valittaa markkinaoikeuteen.

Esitettyä muutoksenhaun kohteen laajentamista tulisi arvioida tarkemmin hankintadirektiivin kanssa. Hankintadirektiivin johdanto-osan perustelukappaleessa 78 todetaan, että:

"Hankintaviranomaisen olisi voitava vapaasti määritellä osien koko ja kohde, ja sen olisi hankintojen ennakoidun arvon laskentaa koskevien sääntöjen mukaisesti voitava myös tehdä joitakin osia koskevat sopimukset soveltamatta tämän direktiivin menettelyjä. Hankintaviranomaisella olisi oltava velvollisuus arvioida, onko sopimusten jakaminen osiin asianmukaista, ja sen olisi voitava vapaasti tehdä itsenäinen päätös asianmukaiseksi katsomastaan syystä ilman, että siihen kohdistetaan hallinnollista tai oikeudellista valvontaa."

Traficomin arvion mukaan muutoksenhaun mahdollistaminen tulisi vaikuttamaan hankintayksiköiden itsenäiseen harkintavaltaan hankinnan kohteen ja toteuttamistavan määrittelemisessä ja johtaisi resurssien väärään kohdentumiseen, kun yksittäisten markkinatoimijoiden valitusmahdollisuuden huomioiminen saisi valmistelussa liikaa painoarvoa hankinnan kokonaistehokkuuden aikaansaamisen kustannuksella. Valitusmahdollisuutta koskevien perustelujen tulisi olla yksiselitteiset, jotta hankintayksiköt voivat huomioida muutoksen tuomat vaikutukset oikeasuhtaisena.

Hankintamenettelyä koskeva kertomus 124 §

Hallituksen esityksestä ei ilmene, millä tavoin tai kenen kannalta velvoite kuvata hankinnan valmistelu tulisi tuottamaan lisäarvoa hankintamenettelyyn, kun hankintayksiköt pyrkivät jo nykyisin kertomaan mahdollisimman laajasti seikoista, joilla on tai voi olla merkitystä tarjoajalle ja tarjouksen tekemiselle. Esitystä tulisi tältä osin tarkentaa.