

Asia: VN/22906/2020

Digitalisaation edistämisen ohjelman (Digiohjelma) lainsäädäntötyöryhmän koonti ja näkemykset digitalisaation säädöstilanteesta ja muutosehdotuksista

Työryhmä toivoo vapaata palautetta tunnistamiinsa tunnistamistaan teemoista ja niistä tehdyistä johtopäätöksistä

1. Onko muistiossa tunnistettu digitalisaation edistämisen kannalta keskeiset teemat lainsäädännön näkökulmasta?

Ei

2. Onko jokin teema jäänyt kokonaan tunnistamatta?

Lainsäädäntötyöryhmän tarkastelema kokonaisuus liittyy laajempaan julkisia palveluja ja sääntelyä koskevaan kokonaisuuteen. Kokonaisuus on ollut valmistelun alla jo vuosien ajan. Se täydentyy ja tarkentuu koko ajan. Monelta osin perusteet ovat vasta muotoutumassa. Kokonaisuus sisältää kansallista sääntelyä ja EU-tasolta tulevaa sääntelyä. Kyse on yleisestä sääntelystä sekä erityislainsäädännöstä.

Työryhmän raportissa on annettu tarkastelulle tiettyjä rajoituksia kuten ”...digitaalisilla palveluilla tarkoitetaan verkkosivustoa tai mobiilisovellusta sekä niihin liittyviä toiminnallisuuksia” sekä ”Työryhmä ei nosta tässä loppuraportissa esiin sellaisia digitaaliseen asiointiin tai digitaalisten palvelujen kehittämiseen liittyviä lainsäädännön muutostarpeita, joita on selvitetty tai selvitetään parhaillaan osana muuta hanketta”. Sosiaali- ja terveystieteiden näkökulmasta rajoitukset ovat jossain määrin haastavia. Kuluvan hallituskauden aikana toimialalla on ollut käynnissä lukuisia määriä hankkeita ja ohjelmia, jotka ovat sisältäneet digitaalista asiointia tai digitaalisten palvelujen kehittämistä (sisältäen ainakin jossain määrin sähköistä asiointia sekä lainsäädännöllistä tarkastelua).

Mahdollisten tarkastelun ulkopuolelle jääneiden teemojen tunnistamiseksi, raportissa olisi hyvä määritellä tietyt käsitteet. Näitä ovat ainakin ”viranomainen”, ”viranhaltija”, ”virkavastuu” ja ”hallintotehtävä”. Tämän lisäksi olisi syytä tarkentaa se, mitä tässä valmistelussa ymmärretään ”julkisella sektorilla”. Sisältääkö digitalisaation edistämisen ohjelman myös julkisen

järjestämisvastuu piiriin kuuluvat sosiaali- ja terveydenhuollon palvelut ja miten tämä työryhmä on huomionnut asian omassa työssään.

Virkavastuu koskee kaikkia julkishallinnossa työskenteleviä virkamiehiä ja viranhaltijoita, jotka käyttävät julkista valtaa. Toisinaan hallintotehtäviä annetaan hoidettavaksi myös viranomaiskoneiston ulkopuolelle. Myös tällaisten tehtävien hoitajat voivat joutua toimistaan virkavastuuseen. Lainsäädäntömme mahdollistaa sen, että tiettyjen ehtojen täytyessä, yksityinen palveluntuottaja voi sosiaali- ja terveydenhuollon kokonaisuudessa hoitaa ns. julkista hallintotehtävää. Työryhmä ei ole tarkastellut tätä teemaa raportissaan. Jatkossa olisi varmasti perusteltua käydä myös tämä teema läpi koskien digitalisaatiota sekä mahdollisia digitalisaation hyödyntämisen esteitä.

Sosiaali- ja terveydenhuollon lainsäädännöstä löytyy esteitä tai ainakin hidasteita digitalisten menettelyjen hyödyntämiselle. Esimerkiksi sosiaalialalla hoivatoimijoilla ei ole nyt kannustimia investoida digitalisaatioon, koska sen avulla saatavaa työpanosta ei saa laskea mukaan mitoituksiin. Tietyn laissa määritellyn hoitajamitoituksen tulee toteutua, vaikka tiettyjä asioita pystyttäisiin toteuttamaan järkevämmiin digitaalisiin ratkaisuihin hyödyntämällä. Mahdollista jatkotyötä varten on syytä harkita lainsäädännön tarkastelua myös siitä näkökulmasta, miten sääntely tukee, edistää tai toisaalta estää digitaalisten ratkaisujen kehittämistä ja käyttöönottoa.

Eri viranomaisten välisen yhteistyön kehittäminen vaatisi oman yksityiskohtaisemman tarkastelunsa. Kyse on ennen muuta tiedonvälityksestä ja yhteiskäytöstä. Meillä on pitkät perinteet esimerkiksi työ- ja elinkeinopalvelujen, sosiaali- ja terveystieteiden eli Kelan palvelujen kehittämisestä hallinnollisesti erikseen. Monille asiakkaille näiden tahojen toteuttamat palvelut muodostavat yhden kokonaisuuden. Näitä yhdyspintoja tulisi tunnistaa ja tarkastella myös digitalisaation ja tiedonhallinnan näkökulmista.

a. Työryhmän näkemykset lainvalmistelun kehittämistarpeista (luku 2 alalukuineen)

Tanskassa tulee arvioida, että uusi lainsäädäntö mahdollistaa digitalisaatiota. Tarkastelua tulee toteuttaa myös sen osalta, että uuden sääntelyn toimeenpanon vaikutukset on arvioitu viranomaisten osalta esimerkiksi tietosuojan ja tiedon uudelleenkäytön näkökulmasta. Toimenpiteiden tavoitteena on varmistaa tehokas ja yhtenäinen digitaalinen julkinen hallinto.

Meidän pitäisi päästä nopeasti vähintään samaan tilanteeseen Tanskan kanssa. On syytä arvioida, tulisiko Suomessa ottaa käyttöön Tanskan mallia laajempi malli, missä jokainen eri hallinnonaloilla valmisteltu uusi tai uudistettava laki, joka koskee suoraan tai välillisesti digitalisaation tai tiedonhallinnan kysymyksiä, arvioidaan digitalisaation ja tiedonhallinnan edistämisen näkökulmista. Vaikutusten arvioinnin tulee olla monipuolista ja jos esityksestä tunnistetaan esteitä tai hidasteita, tulee esitys palauttaa valmisteluun. Käytännössä tämä tarkoittaa mm. sitä, että valmistelussa tarkastellaan käyttäjien lisäksi yhtä lailla vaikutuksia niiden toimijoiden näkökulmasta, joiden toimintaympäristöön lainsäädäntö vaikuttaa ja jotka toteuttavat lainsäädännön velvoitteet

(esimerkiksi yritykset ja yhteisöt). Tarkastelun tulee olla lainsäädännön valmistelusta riippumatonta ja valtakunnallisesti toteutettua / koordinoitua. Tarkastelua tulee ohjata yhteinen valtakunnallinen visio ja mahdolliset tarkemmat tavoitteet.

Eri toimijoiden käytännön kokemukset tulee ottaa selvästi nykyistä tiiviimmin osaksi lainvalmistelua, kuten työryhmä ehdotta. Näin pystytään jo lainvalmisteluvaiheessa huolehtimaan siitä, että digitalisaation ja tiedonhallinnan kysymykset on riittävässä määrin huomioitu, eikä sääntelystä aiheudu esteitä tai haittaa eri toimijoille.

Kokonaisuutena työryhmällä on tärkeitä huomioita lainsäädäntövalmistelun kehittämiseen.

b. Työryhmän näkemykset nykyllä lainsäädännön soveltamisen tukemisesta (luku 3 alalukuineen)

On perusteltua, että raportissa kiinnitetään huomiota tietosuojalainsäädäntöön. Tietosuoja-asetuksella on selviä vaikutuksia tiedonhallinnan ja digitalisaation kysymyksiin sosiaali- ja terveydenhuollossa. Asetus yhdessä muun henkilötietojen ja arkaluonteisen tiedon käsittelyä koskevan sääntelyn kanssa on paikoitellen vaikeatulkintaista, kuten raporttiluonnoksessa todetaan.

Nykyisellään moni pyrkimys sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujen parantamiseen kariutuu käytännössä tiedon hyödyntämistä estävään säädäntöön tai sen tulkintaan. Säädännössä on otettava huomioon mahdollistavuus sekä tiedon ensisijaisessa että toissijaisessa käytössä. Yksilön tietosuojan ylikorostuminen suhteessa tiedon hyödyntämisen tuomiin mahdollisuuksiin ihmisten terveyden ja hyvinvoinnin edistämiseksi on aiheuttanut sen, että dataa ei voida hyödyntää riittävästi esimerkiksi ennaltaehkäisyssä, vaikka potilas- ja asiakastieto tämän mahdollistaisivat. Mikäli tieto ei liiku riittävästi ammattilaisten välillä, seurauksena ovat mm. tarpeettomat konsultointipyyntö kireällä aikataululla, päällekkäiset tai ylimääräiset kuvantamiset ja pahimmassa tapauksessa potilasturvallisuuden vaarantuminen.

Tiedon on liikuttava siten, että sillä voidaan tietosuojasta ja -turvasta tinkimättä parantaa palvelujen tuottavuutta ja laatua sekä hyödyntää nykyistä paremmin ennaltaehkäisyssä mahdollisuuksia ja jatkossa enenevästi myös automatisaatiota ja tekoälyä. Uuden teknologian ja digitalisaation edistämiseen ja kehityksen esteiden poistamiseen sosiaali- ja terveydenhuollossa tarvitaan selkeät, poikkihallinnolliset politiikkalinjaukset.

Tilanne ei korjaannu sillä, että soveltajat jakavat näkemyksiä hyvistä ja huonoista käytännöistä. Yksin sosiaali- ja terveydenhuollon osalta tulisi toteuttaa riittävän laajapohjainen ja perusteellinen arviointityö nykytilanteesta. Tämän jälkeen valmistelua tulisi jatkaa sen arviointiin, tulemmeko saamaan digitalisaation ja tiedonhallinnan kehityksestä irti niitä hyötyjä, joita kehitys mahdollistaa.

c. Työryhmän näkemykset nykylainsäädännön arviointitarpeista (luku 4 alalukuineen)

Sosiaali- ja terveydenhuollossa syntyy jatkuvasti tilanteita, joissa asiakkaan palvelujen järjestäjä vaihtuu kesken palveluprosessin. Yhtä lailla syntyy tilanteita, joissa asiakkaalle palveluja tuottava taho vaihtuu. Etenkin niissä tilanteissa, joissa palvelujen järjestäjä ohjaa asiakkaan saamaan palvelua toiselle palvelujen järjestäjälle, tulisi tarvittavien tietojen (lausunnot, todistukset, ym. dokumentit) siirtyä palvelujen järjestäjältä toiselle ilman asiakkaan vaivannäköä.

Kaiken kaikkiaan luvussa 4 on nostettu esille monia tärkeitä huomioita nykytilanteen haasteista. Yksi tällainen kohta koskee tiedon liikkumista ja sosiaaliturvauudistuksen yhteydessä toteutettua kartoitusta tiedon liikkumiseen liittyvistä ongelmista sosiaaliturvan toimeenpanossa. Lausuttavana olevassa loppuraportissa todetaan ” Sosiaaliturvan toimeenpanosta aiheutuvan monimutkaisuuden pohjimmainen syy on, että asiakkaiden tarpeisiin vastaaminen vaatii usein viranomaisten yhteistyötä, mutta yhteistyön pohjaksi vaadittava tieto ei kulje viranomaisten välillä. Tiedon liikkumisen pullonkaulat liittyvät osittain lainsäädännöllisiin puutteisiin ja tulkinnallisiin ongelmiin, mutta ongelmien taustalla on myös rakenteellisia, toimintamalleihin ja tietojärjestelmiin liittyviä seikkoja. Toimeenpanijat kehittävät itsenäisesti toimintamallejaan ja tietojärjestelmiään. Vuorovaikutusta tai tiedon hallinnan kehittämistä ei ohjata kokonaisuutena.”.

Ylle nostetun suoran lainauksen alussa voisi aivan hyvin korvata sanat ”Sosiaaliturvan toimeenpanosta aiheutuvan” sanoilla ”Sosiaali- ja terveydenhuollon tiedonhallinnan”. Meidän on löydettävä näihin ongelmiin toimivia ratkaisuja. Haasteet, joita yksin sosiaali- ja terveydenhuollon palvelujärjestelmä kohtaa mm. väestön ikääntymisen ja työvoiman saatavuusongelmien myötä, ovat niin mittavia.

4. Vapaa palaute?

Digitalisaation ja tiedonhallinnan kokonaisuus laajenee koko ajan ja sitä suoraan tai välillisesti koskevan sääntelyn määrä kasvaa. Kokonaisuuden hallinta käy koko ajan haastavammaksi. Työryhmän raportista käy selväksi, että asioiden hallinta on käynyt haastavaksi jo niidenkin tahojen keskuudessa, jotka valmistelevat tai soveltavat (esimerkiksi viranhaltijat) digitalisaatioon ja tiedonhallintaan liittyvää sääntelyä. Viimeistään nyt tulee ryhtyä toimiin, joilla varmistetaan se, että sääntelyn kokonaisuus pysyy hallittavana ja ymmärrettävänä. Tämä on tärkeää digitalisaation ja tiedonhallinnan hyödyntämisen ja ympäristön kehittämisen näkökulmista. Asia on erityisen merkityksellinen niiden toimialojen näkökulmasta, jotka ovat tiukasti säänneltyjä, mutta joilla on saavutettavissa digitalisaation ja tiedonhallinnan ratkaisuilla merkittäviä hyötyjä (vrt. sosiaali- ja terveysala).

Lausuttavana olevan loppuraportin valmistellut työryhmä teki työtä noin kahden vuoden ajan. Työryhmä nostaa esille monia tärkeitä asioita ja ehdottaa osaan asioista myös vaihtoehtoisia ratkaisuja. Näiden ehdotusten tarkoituksena on työryhmän mukaan toimia keskustelunavauksina. Tämä kertoo osaltaan hyvin käsiteltävän kokonaisuuden laajuudesta ja monimutkaisuudesta. Nyt aloitettua työtä on tärkeä jatkaa ja syventää niin yleis- kuin erityislainsäädännönkin osalta.

Perämäki Ulla
Hyvinvointiala HALI