



11.1.2016

Valtionvarainministeriö

Lausuntopyyntö 7.12.2015

Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi hallinnon yhteisistä sähköisen asiointin tukipalveluista ja laiksi valtion yhteisten tieto- ja viestintätekniisten palvelujen järjestämisestä annetun lain muuttamisesta

THL kiittää mahdollisuudesta antaa lausunto otsikon asiasta. Lausunnossa tarkastellaan ehdotettua lainsäädäntöä sosiaali- ja terveyspalveluiden sekä terveyden ja hyvinvoinnin tiedonhallinnan näkökulmista.

Valmisteilla oleva laki sähköisen asiointin tukipalveluista on tärkeä sekä julkisten että yksityisten palveluiden sähköisen asiointin ja yhteentoimivuuden kehitykselle. Tukipalveluiden tuottaminen edellyttää jatkuvaa palveluiden kehittämistä ja käytön sekä palveluiden laadun jatkuvaa seuranta.

Esitetty ohjausmalli ja palvelun- ja tuoteomistajien vastuiden määrittely vaikuttaa selkeältä ja mahdollistaa joustavan ja riittävän ketterän päätöksenteon. Palveluiden käyttäjäjoukko tulee kuitenkin olemaan laaja, joten on tärkeää varmistaa päätöksenteon läpinäkyvyys ja riittävän laaja kuuleminen ja eri sidosryhmien tarpeiden huomiointi ennen päätöksentekoa.

Laissa säädetään sähköisen asiointin tukipalveluiden tuottamisesta, mutta tärkeää on huomioida ja sopia vastuut myös palveluiden käyttöönottoon ja markkinointiin sekä toimintamallien muutoksiin. Huomioitava on myös niiden kansalaisten mahdollisuus saada palveluita, jotka eivät sähköisiä palveluita syystä tai toisesta voi käyttää.

Toiminnallisen muutoksen onnistumiseksi ja tukipalveluista saatavien hyötyjen todentamiseksi tukipalveluiden tuottajalla tulee olla velvollisuus tuottaa raporteja ja tilastotietoa palveluiden käytöstä.

THL haluaa kiinnittää huomioita esitetyn lain suhteesta muuhun, erityisesti toimialakohtaiseen lainsäädäntöön ja jo käytössä oleviin tietojärjestelmäratkaisuihin. Sosiaali- ja terveydenhuollossa on laajaa organisaatioiden välistä tiedonvaihtoa valtakunnallisten tietojärjestelmäpalveluiden (Kanta-palvelut) avulla, joten erityisesti liittymisveloitteiden määrittelyssä on oleellista täsmentää, mikä on ehdotetussa laissa kuvattujen palveluiden suhde näihin jo olemassa oleviin palveluihin.

www.thl.fi



11.1.2016

Esimerkiksi palvelunäkymän ja muiden kansalaisten sähköisen asiointin palveluiden suhde samoin kuin palvelunäkymää koskevan lakiehdotuksen suhde muihin tiedonsaantioikeutta koskeviin säännöksiin tulee täsmentää. Palvelunäkymässä näytettävien rekisteritietojen osalta on täsmennettävä, mitä rekistereitä velvoite koskee. Organisaatioilla on erilaisia rekistereitä erilaisia käyttötarkoituksia varten, eikä ole tarkoituksenmukaista viedä kaikkien tietosisältöjä palvelunäkymän kautta näytettäväksi.

THL pitää tärkeänä, että tukipalveluiden käytön velvoittavuudesta huolimatta organisaatiot voivat perustelluista syistä käyttää myös muita ratkaisuja.

Lisäksi huomiota on syytä kiinnittää käytettäviin käsitteisiin ja niiden määrittelyyn sekä ylipäätään lakiesityksen täsmällisyyteen, jotta tukipalvelut saadaan käyttöön tarkoitetulla tavalla.

Yksityiskohtaiset kommentit liitteessä.

Pääjohtaja



Juhani Eskola

Kehittämispäällikkö



Anna Kärkkäinen

LIITE

Yksityiskohtaiset kommentit



11.1.2016

Lausunto sähköisiä tukipalveluita koskevaan lakiehdotukseen

Yksityiskohtaiset kommentit

Seuraavassa esitetään tarkemmat kommentit lakiehdotukseen pykälittäin.

2§ Määritelmiin tulisi lisätä seuraavat käsitteet:

- sähköinen asiointi: mitä tarkoitetaan sähköisellä asiointilla ja kenelle kaikille tarkoitettu (luonnolliset henkilöt, yritykset, viranomaiset, muut yhteisöt ja toimijat)
- [käyttäjäorganisaation] palvelu, (kts 3§ käyttäjäorganisaation palveluista), jolla ilmeisesti tarkoitetaan sähköisten asiointipalveluiden lisäksi myös sisältö- ja substanssipalveluita esim. erilaiset terveyspalvelut. Muutoin on vaarana, että syntyy sekaannusta suhteessa tukipalvelun ja asiointipalvelun käsitteisiin.
- valtuutukset ja tahdonilmaukset. Eri toimialoilla on käytössä hyvin erilaisia tahdonilmauksia, joten on syytä täsmentää mitä niillä tässä laissa tarkoitetaan
- hallintoasia. Epäselväksi jää muuten, millaisia asioita 9§ tiedoksiantovelvollisuus ja siihen liittyvä suostumus koskee

3§ Kohta 5 muista tunnistuspalveluista vaikuttaa epäselvältä lakitekstin pohjalta, perusteluissa tätä toki on tarkemmin avattu.

5§ Tukipalvelujen käytön velvoittavuutta koskevat vaatimukset on pääosin hyvin muotoiltu. **THL näkee tärkeänä, että velvoittavuudesta huolimatta organisaatiot voivat perusteluista syistä käyttää myös muita ratkaisuja.** Muiden ratkaisujen käytön välttämättömyyden arviointi ja linjaukset tarkentunevat toimeenpanon aikana. Sosiaali- ja terveydenhuollossa merkittäviä palveluita, joihin liittyy organisaatioiden välistä tiedonvaihtoa, ovat esim. sosiaali- ja terveydenhuollon valtakunnalliset tietojärjestelmäpalvelut (Kanta-palvelut) sekä THL:n tilasto- ja rekisteriaineiston tiedonkeruu. Säännöksen johdosta tullee arvioitavaksi palveluväylän käytön mahdollisuus tai velvollisuus käyttää sitä. Jo tehtyjen valtakunnallisten ja alueellisten investointien hyödyntäminen ja mittava, edelleen laajeneva tietomäärä (yli 300 miljoonaa asiakirjaa) kansallisissa sote-tietojärjestelmäpalveluissa ovat seikkoja, jotka ohjannevat yhteensovittamiseen aiempien ratkaisujen korvaamisen sijaan.

Säännöksessä on kuvattava palvelunäkymän käyttöä tarkemmin, erityisesti sitä koskevan ehdotuksen suhde muihin kansalaisen tiedonsaantioikeutta koskeviin säännöksiin, mukaan lukien säännökset joissa määritellään perusteet tietojen luovuttamatta jättämiselle (esim.

www.thl.fi



11.1.2016

henkilötietolaki, julkisuuslaki, toimialakohtainen sääntely). Säännöksessä tai perusteluissa tulee myös täsmentää, onko tarkoitus luovuttaa kaikki rekistereihin jo aiemmin kertyneet tiedot, ja millä menettelyllä hoidetaan ne tilanteet, joissa tietoja ei muuhun lainsäädäntöön kirjatulla perusteluilla voida kansalaiselle luovuttaa.

Ehdotuksessa ei myöskään oteta kantaa siihen, mitä rekistereitä tietojen näyttäminen palvelunäkymän kautta koskee. Suoraviivaisesti tulkittuna asia koskee kaikkia rekistereitä. Organisaatioissa voi olla hyvin monimuotoista toimintaa ja erilaisia rekistereitä erilaisia tietojenkäsittelytarpeita varten. Esimerkiksi THL tuottaa sosiaali- ja terveystietopalveluja kansalaisille (asiakas- ja potilasrekisterit), minkä lisäksi organisaatioissa on tutkimustoimintaa (tutkimusrekisterit), sosiaali- ja terveydenhuollon tilasto- ja rekisteriviranomaisen tehtäviin liittyviä rekistereitä (kts. esim. <https://www.thl.fi/fi/tilastot/tiedonkeruut>) ja lisäksi muita rekistereitä esim. lokirekisterit. Edelleen säännösehdotusta suoraviivaisesti tulkittuna organisaation tulee liittyä palvelunäkymään kansalaisille suunnattujen palvelujen johdosta, mutta velvoite luovuttaa tiedot palvelunäkymän kautta koskee kaikkia rekisteritietoja. Tähtäkin osin lakiehdotusta on täsmennettävä.

Lisäksi on täsmennettävä palvelunäkymän suhde muihin kansalaisen kansallisiin tai alueellisiin asiointipalveluihin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa valtakunnallisen kansalaisen käyttöliittymään (Omakanta), jonka kautta kansalainen voi katsella omia asiakas- ja potilastietojaan, ja joiden näyttämistä varten määritelty mm. Asiakastietolaissa (159/2007) erityisiä säännöksiä.

Palvelutietovarannon tietojen ylläpidon osalta on huomioitava integraatiot organisaatitietojen hallinnan muihin, toimialakohtaisiin ratkaisuihin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollossa on käytössä mm. sote-organisaatiorekisteri ja palveluhakemisto, jossa ylläpidetään toistaiseksi sosiaali- ja terveydenhuollon toimintayksiköiden perus- ja palvelutietoja. Palvelutietovarannon suunnittelussa tulee riittävän tarkasti määritellä ja rajata tietovarannon käyttötarkoitus, koska organisaatioilla on esimerkiksi kansalaisasioinnin, sisäisen hallinnon ja sähköisen tietojen jakamisen tarpeisiin hyvinkin erilaisia rakenteita, osoitteistoja ja hierarkioita.

Tukipalveluiden käyttäjäorganisaatioiden joukossa ei mainita tulevia itsehallintoalueita. Koska kyseiset toimijat tulevat todennäköisesti jatkossa tuottamaan merkittävän osan julkisista palveluista, olisi ne ja niihin kohdistuvat veloitteet ja velvoittavuuden taso hyvä mainita vähintään perusteluteksteissä.

Ehdotuksen mukaan yksityisillä organisaatioilla on julkista palvelua tuottaessaan (ostopalvelut ja vastaavat) laajempi oikeus käyttää sähköisen asioinnin tukipalvelua kuin muulloin. Esimerkiksi sosiaali- ja terveystietopalveluissa yksityinen toimija voi usein tuottaa palveluita sekä julkisen toimijan lukuun että itse suoraan kansalaisille. Sama kansalainen voi olla asiakkaana sekä julkisen toimijan järjestämässä palvelussa että hankkia palvelua suoraan yksityiseltä organisaatiolta. On hyvä, että saadessaan julkista palvelua yksityisen toimijan tuottamana kansalaiset ovat samassa asemassa julkista palvelutuotantoa käyttävien kanssa, mutta käytännön toteutus toimintamalleihin ja

www.thl.fi



11.1.2016

tietojärjestelmiin vaatii vielä työtä. Asiakasnäkökulmasta tarkasteltuna voidaan esittää kysymys siitä, pystytäänkö välttämään tilanne, jossa kansalaisen on käytettävä jopa saman palveluntuottajan kanssa asioidessaan useita erilaisia palvelukanavia tai tukipalveluita riippuen siitä, onko palveluntuottaja toteuttamassa julkisesti rahoitettua tai asiakkaan (pääosin) itse maksamaa palvelua.

Ostopalvelutilanteissa vastuut palvelutietovarannon tietojen toimittamisesta on osin epäselvästi kuvattu. Nähtävästi tarkoitetaan sitä, että palvelun järjestämisestä vastaava viranomainen (esim. kunnan terveyslautakunta) kuvaa ne palvelut, joissa palveluntuottajana toimii yksityinen toimintayksikkö. Lakiehdotuksessa käytetyt ohjaavan ja valvovan viranomaisen käsitteet voivat tarkoittaa muutakin kuin järjestämisvastuullista toimijaa, joten tältä osin käytettäviä käsitteitä olisi syytä selkiyttää.

Sosiaali- ja terveydenhuollossa on muutoinkin ennakoitavissa palvelujärjestelmän ja -tuotannon monipuolistuminen. Olisi hyvä, että yksityisetkin toimijat voisivat toiminnassaan hyödyntää tukipalveluita samalla tavoin kuin julkiset. Tunnistamispalveluiden käyttömahdollisuuteen liittyviä oikeuksia ja velvollisuuksia erityisesti tulee selkiyttää, ja täsmentää millä osin tarkoitetaan kansalaisen tunnistamispalvelun käyttöä ja milloin organisaation tunnistamista. Olisi erikoista, jos yksityinen organisaatio ei saa käyttää esim. KATSO-tunnistetta edustajansa tunnistautumiseen.

7§ sähköisen asioinnin kehittymisen näkökulmasta on oleellista, että toisen puolesta asiointi mahdollistetaan ja siihen saadaan yhtenäiset kansalliset käytännöt. Ehdotukseen kuitenkin tarvitaan valtuuksien ja tahdonilmausten riittävän tarkka määrittely perusteluteksteineen ja esimerkkeineen.

Valtuutuspalvelun toteutusta on myös täsmennettävä, esim. valtuutusten tietosisällöt, tietosisällöistä vastuullinen toimijataho ja toimiala-/organisaatiokohtaisten valtuutusten suhde mahdolliseen yleiseen valtuutukseen. Pykälän ensimmäinen lause on epäselvä, pitäisikö olla *henkilön antamien ja yhteisöjen puolesta annettujen asiointivaltuuksien..* (henkilön puolesta annettu asiointivaltuus vs. henkilön antama puolesta-asiointivaltuus)?

8§ THL kannattaa vahingonkorvausvelvollisuuden määrittelyä. Olisi syytä tarkentaa sovellettavat vahingonkorvauslain pykälät.

9§ Tiedoksiantomenettelyä koskeva suostumus määritellään ainoastaan hallintoasioita koskien. Hallintoasian käsitettä ei ole lakiehdotuksessa määritelty, joten se olisi syytä määritellä tai esittää viittaus muuhun lainsäädäntöön jossa se määritellään. Tarkoitetaanko esimerkiksi hallintolain mukaisia tiedoksiantoja ja oikeuden päätösten tiedoksiantoja?

Viestinvälityspalvelua olisi mahdollista ja järkevää hyödyntää myös muissa kuin hallintoasioissa, joten olisi tärkeää että myös näiden muiden asioiden osalta määritellään toimintamalli miten kansalaisen kanssa sovitaan tiedon toimittamisesta viestinvälityspalvelun avulla. Jos on tarkoitus, että jokainen toimiala tai organisaatio itse määrittelee em. käytännöt, tämä olisi syytä mainita perusteluissa.

www.thl.fi



11.1.2016

12§ Tiedonsaantiin oikeutettujen tahojen joukkoon tulee lisätä muut toimijat, joissa on lainsäädännössä määriteltyjä valvontatehtäviä (esim. Valvira). Lisäksi tulee täsmentää, antaako säännös oikeuden poiketa JulKL:n mukaisesta salassapidosta. Esim. potilastietoja ei saa antaa poliisille ilman potilaan suostumusta tai että tiedossa olisi rikos, josta vapausrangaistus olisi vähintään 6 vuotta vankeutta.

13§ Ehdotuksessa otetaan kantaa ainoastaan palvelunäkymästä organisaatiolle tulleeeseen tietoon. Tulisi määritellä myös, saako käyttäjäorganisaatio tallentaa omaan järjestelmäänsä VRK:n luovuttamaa valtuutustietoa, ja jos saa milloin tiedot tulee hävittää.

Palvelunäkymästä organisaatiolle tulleen yksilöivää tunnusta koskevan tiedon hävittäminen, jos ei oikeutta käsitellä tietoa – kohtaa on selvennettävä vähintäänkin perusteluissa. Epäselvää on, mitä tietoa näkymästä organisaatiolle tulee, ja millä tavalla toimitaan ja tuotetaan esim. lokitiedot niissä tilanteissa joissa asia ei kuulu ko. organisaatiolle. Asiointipalvelun käytön seurannan ja valvonnan vastuut on määriteltävä – onko käyttäjäorganisaatiolla vastuu seurannasta sillä tavoin että myös tukipalveluista tulleen tiedon lokittaminen on mahdollista?

14§ Ehdotetaan tietoturvasuoritusvaatimuksen laajentamista tiedoista myös itse tukipalveluihin.

15§ Sosiaali- ja terveydenhuollossa on tehty jo osin vastaavanlaista testausta ja sertifiointia tietojärjestelmiin kohdistuvien olennaisten vaatimusten osalta. Ehdotuksessa esitetään tietoturva-vaatimukset vahvistettavaksi valtioneuvoston asetuksessa. Tietoturva-vaatimukset tulee suhteuttaa muihin julkisissa palveluissa käytettäviin tietoturva-vaatimuksiin ja -ohjeisiin. Vaatimuksista säättäminen asetustasolla vaikuttaa raskaalta menettelyltä huomioiden mahdolliset muutostarpeet palveluiden ja niiden käytön edetessä sekä toimintaympäristön muuttuessa, joten ehdotamme harkittavaksi muita menettelyjä esim. viranomaisten määräykset, jollaisiin valtuudet on sosiaali- ja terveydenhuollon osalta määritelty Asiakastietolaissa..

Tietoturvan todentamisen menettelyistä on myös syytä säätää tarkemmin. Tietoturvan teknisen todentamisen toteutukseen on erilaisia tapoja itsearviointista ulkoiseen auditointiin, joten liittyvälle taholle todentamisesta aiheutuvat kustannukset voivat olla suuriakin. Ehdotuksen mukaisesti velvoite tietoturva-vaatimusten toteutumisesta kuuluu liittyvälle organisaatiolle. Sama liittyvä järjestelmä voi kuitenkin olla useamman organisaation käytössä, joten olisi syytä täsmentää järjestelmän valmistajan ja organisaatioiden välisiä vastuuta. Esimerkiksi tietoturvasuorituksen standardoinnissa pyritään selkeästi erottamaan ohjelmiston / järjestelmän valmistajan ja käyttäjän / käyttäjäorganisaation vastuut toisistaan, mikä vaatii edelleen selkeytystä myös tietoturvan todentamisen menettelyjen osalta lakiesityksessä.

Ehdotuksesta puuttuu maininta muiden kuin tietoturva-vaatimusten vahvistamisesta – lain tavoitteiden kannalta yhteentoimivuuteen liittyvät vaatimukset ja niihin liittyvät määrittelyt ovat erityisen keskeisiä. Myös tältä osin olisi tarpeen säätää selkeästä menettelytavasta.

www.thl.fi



11.1.2016

Lisäksi on huomioitava, että tietoturva- ja laatuvaatimukset voivat kohdistua sekä tukipalveluihin liitettävään tietojärjestelmään että käyttäjäorganisaatioon. Myös organisaatioon kohdistuvien vaatimusten osalta on syytä säätää vaatimuksista, vastuista ja seurannasta. Sosiaali- ja terveydenhuollossa menettelytavaksi on valittu omavalvontasuunnitelma, jonka sisällöstä THL voi antaa määräyksiä.

Tietoturvan ja laatuvaatimusten lisäksi yhteentoimivuus on tärkeä varmistaa, joten myös yhteentoimivuuden vaatimusten määrittelyn ja testauskäytäntöjen menettelytavat tai vastuut niiden suunnittelusta ja toimeenpanosta olisi säädettävä.

17§ Onko käyttäjäorganisaatiolla oikeus tallentaa lokirekisteriä vastaavat tiedot omiin järjestelmiinsä?

18§ Ehdotukseen tulee lisätä käyttäjäorganisaatioiden oikeus saada lokitiedot. Kohtaan 2 on lisättävä muut valvontaviranomaiset (esim. sosiaali- ja terveydenhuollossa Valvira) Kohtaan 3 olisi hyvä tarkentaa, millä tavalla kansalaisella on oikeus saada itseään koskevat lokitiedot. Voidaanko ne näyttää palvelunäkymässä? Lisäksi on täsmennettävä suhde JulkL:n salassapitovelvoitteeseen (kts. 12§ kommentit).

19§ Perusteluosiossa kuvattu ohjausmalli ja selkeät palvelun- ja tuoteomistajan vastuiden määrittely on erittäin hyvä. Varmistettava on kuitenkin riittävän laaja ja tasapuolinen sidosryhmien kuuleminen kehityssuunnitelmia laadittaessa.

