

Asia: VN/10579/2020

Lausuntopyyntö: Luonnos hallituksen esityksestä laiksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta: koronavirusepidemian tartuntaketjujen jäljittämistä ja katkaisua tehostava altistuneiden tunnistusjärjestelmä

Lausunnonantajan lausunto

Vastaajatahon virallinen nimi

Kansaneläkelaitos

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi

Mia Mustonen

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot

Marina Lindgren,

Tietojohtaja

marina.lindgren@kela.fi

Onko vastaaja

joku muu

Kysymyksiä esityksen tavoitteista ja vaikutuksista

Voidaanko ehdotetulla altistuneiden tunnistusjärjestelmällä mielestänne tehostaa koronavirusepidemian tartuntaketjujen jäljittämistä ja katkaisua?

Kyllä pääosin [Tunnistusjärjestelmä voi tehostaa tartuntojen katkaisuja, koska sovellus tarjoaa mahdollisuuden tavoittaa nopeammin tartunnalle altistuneet henkilöt ja saada heille tarvittavat ohjeet jatkokontaktien välttämiseksi ja yhteydenottamiseksi terveydenhuoltoon. Ratkaisuun sisältyy kuitenkin paljon riskejä, joiden hallitseminen on tärkeää, jotta tavoitellut hyödyt voidaan saavuttaa. Tavoitteiden saavuttamiseen vaikuttaa erityisesti kansalaisten käyttäytyminen (mm. sovelluksen ladanneiden ja sitä tarkoituksenmukaisesti käyttäneiden henkilöiden määrä) ja luottamus sovelluksen toimivuutta, tietoturva ja -suoja kohtaan sekä sovelluksen helppokäyttöisyys

(sisältäen saavutettavuuden). Toimeenpanossa on kiinnitettävä erityistä huomioita kansalaisviestintään ja kansalaisille tarjottaviin tukipalveluihin sovelluksen asentamisen ja käytön osalta. Sote-ammattilaisten perehdyttäminen sovelluksen käytöstä ja hyödyistä on välttämätöntä. Terveystieteiden ammattilaisten rooli on tukea kansalaisia sovelluksen käyttöönotossa (ohjata ja informoida kansalaisia). Terveystieteiden huolto on luonteva ympäristö, jossa kohdataan kansalaisia, joten terveystieteiden huollon mukaan ottaminen käyttöönoton suunnitteluun ja toteutukseen on kannatettavaa. Kansallisten toimijoiden tulee tukea terveystieteiden huollon ammattilaisia tarjoamalla mm. koulutusta, ohjeita ja tuottamalla kansalaisille jaettavaa materiaalia. Tartuntaketjujen jäljittämiseen järjestelmä tuo vain vähäisesti tukea eikä korvaa terveystieteiden huollon jäljitystehtäviä. Esitysluonnoksen perusteella järjestelmä ei kiinnity muiden Covid-19-pandemiaan liittyvien prosessien ja hoitosuunnitelmien kehittämiseen esim. Kanta-palvelujen avulla tapahtuvan tiedonkeruun avulla.]

Onko esityksessä asianmukaisesti otettu huomioon henkilötietojen ja yksityisyyden suojaan liittyvät näkökohdat?

Ei pääosin

Onko esityksestä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset arvioitu asianmukaisesti?

Ei pääosin [Esityksessä on pyritty arvioimaan jäljitysjärjestelmän kehittämisen kustannukset, mutta siinä ei ole arvioitu järjestelmän ylläpidosta aiheutuvia jatkuvia kustannuksia eikä muutoinkaan Kelan tehtävistä aiheutuvia kustannuksia. Kelalle osoitettava tehtävät edellyttävät rahoituksen järjestämistä ja turvaamista koko järjestelmän elinkaaren ajan. Epäselväksi jää myös se, onko järjestelmän tarkoitus olla käytettävissä mahdollisissa tulevaisuuden vakavissa epidemioissa ja pandemioissa. Järjestelmän käytön päättymisen maaliskuussa 2021 tulisi arvioida myös mahdollisten tulevien epidemioiden kannalta. Varsinaiset kustannushyödyt ovat saavutettavissa vasta, jos epidemia jatkuu tai järjestelmää tai sen osia voidaan hyödyntää mahdollisissa tulevaisuuden epidemioissa tai muissa käyttötarkoituksissa.]

Onko esityksestä aiheutuvat muut vaikutukset arvioitu asianmukaisesti?

Kyllä pääosin [-]

Mahdolliset yksilöidyt pykälämuutosehdotukset

Ehdotuksenne 43 a §:n muutoksiksi (Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitoksen tehtävät)

THL vastaa altistuneiden tunnistusjärjestelmän rekisterinpitäjänä mm. rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisesta. Pykälästä tai sen perusteluista ei käy ilmi, miten tämä käytännössä toteutetaan.

Rekisteröidyn informoinnilla on tunnistusjärjestelmän toiminnan ja yksilöiden henkilötietojen suojan kannalta keskeinen merkitys. Laissa tai vähintään THL:n toiminnallisissa vaatimuksissa tulee ottaa kantaa mm. siihen, missä kohtaa prosessia rekisteröity informoidaan, mikä on informoinnin sisältö ja tuleeko annetusta informoinnista tallentua tietoa jonnekin.

Luonnoksesta ei käy myöskään ilmi, miten esim. rekisteröidyn tietopyynnöt käsitellään. Tiedot eivät ole THL:n hallussa, joten THL vähintään tarvitsee henkilötietojen käsittelijänä olevalta Kelalta tähän apua. On myös huomattava, että jos tietoja säilytetään vain 14 päivää, rekisteröidyn oikeus päästä

tietoihin ei tule käytännössä toteutumaan. Voisi harkita, olisiko tarpeen ”arkistoida” tiedot tämän jälkeen tietyksi ajaksi, siten että ne eivät olisi aktiivisessa käytössä, mutta olemassa rekisteröidyn tietopyyntöjä ja myös muuta jälkikäteisvalvontaa (Valvira 43 h §, TSV, laillisuusvalvonta) varten.

Esityksessä ei ole todettu mitään tietojen käsittelyyn liittyvästä lokitietojen keräämisestä. Tiedonhallintalaki edellyttää tietojen käytön ja luovutuksen lokittamista ja myös tietosuojalaissa lokitus mainitaan suojatoimena erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen käsittelyn yhteydessä. Lokitiedoille tulisi määritellä säilytysaika siten, että tietojen käsittelyn jälkikäteisvalvonta on mahdollista (vrt. potilasasiakirja-asetus). Lokitietojen rekisterinpitäjäyys ja oikeudet lokitietoihin tulisi myös määritellä.

Ehdotukseenne 43 b §:n muutoksiksi (Kansaneläkelaitoksen tehtävät)

43 a §:n mukaan altistuneiden tunnistusjärjestelmä koostuu mobiilisovelluksesta ja siihen liittyvästä taustajärjestelmästä (altistuneiden tunnistusjärjestelmä). Kela vastannee taustajärjestelmän ylläpidosta, ei mobiilisovelluksen ylläpidosta. Pyydetään kiinnittämään huomiota terminologian yksiselitteisyyteen: käytännössä Kela voisi vastata vain taustajärjestelmän ylläpidosta, mutta ei mobiilisovellusten (kansalainen, ammattilainen) ylläpidosta, mikäli Kelan asiantuntijat eivät osallistu tiiviisti myös sovellusten kehittämiseen.

Kelalla tulee henkilötietojen käsittelijänä olla tarvittavat oikeudet käsitellä tunnistusjärjestelmässä olevia tietoja palvelun teknisen ylläpidon, virheenselvittelyn sekä muiden kokonaisuuteen liittyvien tehtävien (esim. avustamisen rekisteröidyn oikeuksien toteuttamisessa) yhteydessä.

Esityksestä ei käy ilmi, onko THL:n ja Kelan vastuita tarkoitus täsmentää rekisterinpitäjän ja henkilötietojen käsittelijän sopimuksella henkilötietojen käsittelystä (tietosuoja-asetus 28 artikla) tai mikä on THL:n rekisterinpitäjän rooli (43 a § 1 ja 3 mom.) ja STM:n ohjausrooli (43 f) Kelan tehtävien hoidon ohjauksessa.

Altistumistiedoilla tarkoitettaneen tässä 43 c §:n 2 mom. 5 kohdassa tarkoitettuja yhteydenottoopyyntöjä, eikä 4 kohdassa tarkoitettuja tietoja altistumisesta, koska nämä tiedot eivät ole Kelan hallussa henkilötietojen käsittelijänä, vaan käyttäjän mobiililaitteella. 43 e §:ssä säädetty tietojen luovuttamisoikeus koskee ainoastaan 5 kohdassa tarkoitettuja tietoja, ei altistumistietoja. 43 b § 1 mom. toinen virke ja 43 c §:n 3 mom. 1 virke ovat siten sisällöltään keskenään ristiriidassa.

Ehdotukseenne 43 c §:n muutoksiksi (Altistuneiden tunnistusjärjestelmän yhteydessä tapahtuva tietojen käsittely)

Osa tunnistusjärjestelmään tallennetuista tiedoista on käyttäjän mobiililaitteella ja osa Kelan ylläpitämässä taustajärjestelmässä. Onko ajateltu, että THL mobiilisovelluksen tarjoajana olisi myös käyttäjien mobiililaitteella olevien tietojen rekisterinpitäjä? Mikä olisi tällöin mobiilisovelluksen toimittajan rooli, henkilötietojen käsittelijä (vrt. Kela)?

Jos tietoja säilytetään vain 14 päivää, rekisteröidyn oikeus päästä tietoihin ei tule käytännössä toteutumaan. Voisi harkita, olisiko tarpeen ”arkistoida” tiedot tämän jälkeen tietyksi ajaksi, siten että ne eivät olisi aktiivisessa käytössä, mutta olemassa rekisteröidyn tietopyyntöjä ja myös muuta jälkikäteisvalvontaa (Valvira 43 h §, TSV, laillisuusvalvonta) varten.

Ehdotuksenne 43 d §:n muutoksiksi (Suhde 22 §:ssä säädettyyn ilmoitusvelvollisuuteen)

-

Ehdotuksenne 43 e §:n muutoksiksi (Altistuneiden tunnistusjärjestelmästä saadun altistumistiedon käsitteleminen)

-

Ehdotuksenne 43 f §:n muutoksiksi (Altistuneiden tunnistusjärjestelmän toteutuksen ohjaus)

Esityksestä ei käy ilmi, mikä on THL:n rekisterinpitäjän rooli (43 a § 1 ja 3 mom.) ja STM:n ohjausrooli (43 f) Kelan tehtävien toteutumisen ohjauksessa.

Ehdotuksenne 43 g §:n muutoksiksi (Altistuneiden tunnistusjärjestelmän tietoturvallisuuden arvioiminen)

Arviointi koskee kaiketi sekä mobiilisovellusta että taustajärjestelmää.

Myös mobiilisovelluksen ja taustajärjestelmän yhteentoimivuus tulee varmistaa ennen käyttöönottoa.

Esityksestä ei käy selkeästi ilmi, katsotaanko tietosuoja-asetuksen mukainen tietosuojan vaikutustenarviointi tehdyksi jo lain valmistelun yhteydessä vai tuleeko rekisterinpitäjän tehdä arviointi vielä erikseen.

Ehdotuksenne 43 h §:n muutoksiksi (Valvonta)

Valviralle tulisi säätää tarvittavat tiedonsaantioikeudet valvonnan toteuttamiseksi. Mobiilisovelluksen toimittajan valvonta/rooli?

Jälkikäteisvalvontaa (Valvira, TSV, laillisuusvalvonta) varten tunnistusjärjestelmään tallennettuja tietoja tarvittaneen 14 päivää pidemmältä ajalta ja myös lokitiedot tulisi kerätä valvontaa varten.

Voimaantulosäännös: Ovatko esityksen voimaantulo- ja voimassaoloajat perusteltuja esityksen tavoitteiden saavuttamiseksi?

Ei pääosin [Pilottikäyttö todellisilla käyttäjillä tarkoittaa tuotantokäytön aloittamista elokuun alussa. Aikataulutavoite on erittäin kunnianhimoinen, ja esityksessä tulisi varautua järjestelmän vaiheittaiseen käyttöönottoon ja käytettävien sovellusten versioimiseen ja päivittämiseen lain voimassaolon aikana.]

Muut huomiot esityksestä

Mahdolliset muut näkemyksenne esityksestä?

Kelan arvion mukaan sovellus voi tukea tartuntaketjujen katkaisua ilmoittamalla kansalaiselle mahdollisesta altistumisesta (kansalaisten osallistaminen). Tartuntaketjujen jäljittämiseen järjestelmä tuo vain vähän tukea eikä korvaa terveydenhuollon jäljitystehtäviä.

Esityksessä esitetään THL:lle ja Kelalle osittain päällekkäisiä tehtäviä. Molemmille organisaatioille on esitetty järjestelmän ylläpidon tehtäviä. Teknisestä tietojärjestelmästä puhuttaessa ylläpidolla tarkoitetaan vaihetta, jossa järjestelmä/palvelu on jo otettu käyttöön. Vaihe ei sisällä järjestelmän suunnittelua, toteuttamista eikä kehittämistä. Ylläpidon tehtävien hoitaminen edellyttää kuitenkin hyvää ymmärrystä sovelluksen ja koko järjestelmän toiminnasta, joten Kelan ja valittavan toimittajan välisen vuoropuhelun tulee olla tiivistä ja jatkuvaa. Tuotteen kehittäminen jatkuu aina koko järjestelmän elinkaaren ajan, myös ylläpitovaiheen ajan.

Esitystä tulisi tarkentaa käsitteiden osalta. Järjestelmä koostuu todellisuudessa kolmesta kokonaisuudesta; kansalaisen käyttämästä sovelluksesta, ammattilaiskäyttöliittymästä sekä taustajärjestelmästä. Ammattilaiskäyttöliittymä tulisi lisätä esityksessä osaksi järjestelmä kokonaisuutta. Nyt esitetyn perusteella Kela voisi vastata vain taustajärjestelmän ylläpidosta, mutta ei mobiilisovellusten (kansalainen, ammattilainen) ylläpidosta.

Esityksessä on kuvattu THL:n ja Kelan tehtävät, mutta mobiilisovelluksen toimittajan tehtävistä ja vastuista ei ole todettu mitään. Tältä osin esitystä on syytä täsmentää.

Esityksessä on pyritty arvioimaan jäljitysjärjestelmän kehittämisen kustannukset, mutta siinä ei ole arvioitu järjestelmän ylläpidosta aiheutuvia jatkuvia kustannuksia eikä muutoinkaan Kelan tehtävistä aiheutuvia kustannuksia. Kelalle osoitettava tehtävät edellyttävät rahoituksen järjestämistä ja turvaamista koko järjestelmän elinkaaren ajan.

Mustonen Mia
Kansaneläkelaitos