

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

Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala

Vastauksen kirjanneen henkilön nimi

Lyyti Harju

Vastauksen vastuuhenkilön yhteystiedot

lyyti.harju@hel.fi

Onko vastaaja

kunta

Kysymyksiä esityksen tavoitteista ja vaikutuksista

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

Kyllä pääosin

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

Kyllä pääosin

Onko esityksestä aiheutuvat taloudelliset vaikutukset arvioitu asianmukaisesti?

Kyllä pääosin

Onko esityksestä aiheutuvat muut vaikutukset arvioitu asianmukaisesti?

Kyllä pääosin

Mahdolliset yksilöidyt pykälämuutosehdotukset

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

Ei kommentteja.

Ehdotuksenne 43 b §:n muutoksiksi (Kansaneläkelaitoksen tehtävät)

Ei kommentteja.

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

Säännöksen 1 momentin mukaan altistuneiden tunnistusjärjestelmän yhteydessä voidaan käsitellä henkilötietoja koronavirustaudin tartuntaketjujen jäljittämistä ja katkaisua varten tässä luvussa säädettyllä tavalla. Luonnosehdotuksen mukaan tietoja saa käyttää ainoastaan tämän luvun mukaisiin tarkoituksiin. Ilmaisuu on ehdoton, joten siitä eikä säännöksen yksityiskohtaisista perusteluista ilmene tietojen käyttö toisilain näkökulmasta. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan näkemyksen mukaan asiaa olisi tarkoituksenmukaista arvioida säännöksen jatkovalmistelussa.

Sosiaali- ja terveystoimialan näkemyksen mukaan on perusteltua, että altistuksen kesto, joka määrittää luokituksen ”altistuneeksi”, ei lukita jäykästi säännöksen sanamuodossa. Olisi kuitenkin tarpeen määritellä ne perusteet, joilla kesto määritellään. Asia on syytä huomioida jatkovalmistelussa. Vaihtoehtona järjestelmän lähettämälle yhteydenottopyynnölle voisi olla järjestelmän antama ohjaus OmaOlo-palveluun ja laboratoriotestiin. Tämä toimintatapa mahdollistaisi terveydenhuollon resurssien tarkoituksenmukaisemman käytön, sillä sovelluksen käyttöön ja siitä saatavan tiedon luotettavuuteen liittyy epävarmuustekijöitä.

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

Ei kommentteja.

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

Tartuntatautilaissa tiedonsaantioikeudet valtakunnallisista rekistereistä on sallittu vain kunnan ja sairaanhoitopiirin tartuntataudeista vastaavalle lääkärille. Säännöksen 1 momentissa on esitetty poikettavan tästä pääsäännöstä siten, että tiedonsaantioikeus ehdotetaan säädettäväksi terveydenhuollon toimintayksikölle. Tiedonsaantioikeuden tulisi olla samalla taholla kuin tartuntatautilaissa muutenkin eli tartuntataudeista vastaavalla lääkärillä.

Jos tarkoitus on mahdollistaa tietojen käsittely yhdessä tartuntatautilain 39 §:ssä tarkoitettun kunnan rekisterin kanssa sen sijaan, että ylläpidetään useita epidemiaan liittyviä rekistereitä, tulisi 2 momentti muuttaa muotoon:

”Edellä 1 momentissa tarkoitettua yhteydenottoa varten ilmenevät tiedot mahdollisesta altistumisesta voidaan tallettaa kunnan tai sairaanhoitopiirin kuntayhtymän terveydenhuollon toimintayksikön perustamaan 39 §:ssä tarkoitettuun tapauskohtaiseen väliaikaiseen rekisteriin yhteydenottoa varten. Tieto on poistettava rekisteristä viivytyksettä, kun se ei ole enää välttämätön tähän tarkoitukseen.”

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

Ei kommentteja.

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

Ei kommentteja.

Ehdotuksenne 43 h §:n muutoksiksi (Valvonta)

Ei kommentteja.

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

Kyllä pääosin

Muut huomiot esityksestä

Mahdolliset muut näkemyksenne esityksestä?

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi tartuntatautilain väliaikaisesta muuttamisesta ehdotetaan säädettäväksi koronavirusepidemian tartuntaketjujen jäljittämistä ja katkaisua tehostavasta altistuneiden tunnistusjärjestelmästä. Luonnoksen mukaan Terveyden- ja hyvinvoinnin laitos tarjoaisi mobiiliteknologiaan perustuvan altistuneiden tunnistusjärjestelmän, joka koostuisi mobiilisovelluksesta sekä taustajärjestelmästä. Mobiilisovelluksen käyttäminen olisi maksutonta ja vapaaehtoista. Lisäksi ehdotetaan säädettäväksi altistuneiden tunnistusjärjestelmän käytön yhteydessä tapahtuvasta henkilötietojen käsittelystä ja niiden suojasta sekä altistuneiden tunnistusjärjestelmän tietoturvallisuuden arvioinnista.

Koronakriisin hallinnassa on onnistuttu hillitsemään epidemian etenemistä. Tämän vuoksi laajoista rajoitustoimista voidaan siirtyä aiempaa kohdennetumpiin toimenpiteisiin ja tehostettuun epidemian hallintaan. Hybridistrategian pohjaa rajoitusten hallinnan ja asteittaisen purkamisen ohella testaa, jäljitä, eristä ja hoida -periaatteelle.

Ehdotetut muutokset epidemian hallinnan näkökulmasta

Luonnoksessa hallituksen esitykseksi todetaan, että altistuneiden tunnistusjärjestelmä toisi osaltaan apua tartuntaketjujen jäljittämässä, tartunnan saaneiden eristämässä ja mahdollisesti karanteeniin asettamisessa. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimialan näkemyksen mukaan ehdotettu sovellus antaisi yhden lisätyökalun epidemian rajaamiseen ja mahdollisuuden tavoittaa sellaisia kontakteja, jotka jäisivät tavanomaisen tartunnanjäilytyksen ulottumattomiin. Tällaisia kontakteja olisivat esimerkiksi kontaktit liikennevälineissä ja joukkotapahtumissa. Kontakteista saatava tieto voisi kuitenkin olla epäluotettavaa ja satunnaista muun muassa sen takia, että sovelluksen käyttö olisi vapaaehtoista, puhelin ei välttämättä todistaisi henkilön läsnäoloa ja sovellukseen voisi liittyä teknisiä epävarmuustekijöitä.

Sovelluksen nopeus voisi tuoda lisäetua tavanomaiseen tartunnanjäilytykseen verrattuna. Vaikka ehdotetulla sovelluksella voisi parhaimmillaan saavuttaa lisähyötyä tavanomaisen tartunnanjäilytyksen rinnalla, se ei kuitenkaan korvaisi mitään työvaihetta nykyisestä tartunnanjäilytyksprosessista, vaan toimisi pikemminkin sitä täydentävänä. Rajoittavana tekijänä tartunnanjäilytyksen kannalta olisi erityisesti, että altistunutta ei voitaisi linkittää sairastuneeseen.

Esitysluonnoksen mukaan sovelluksen avulla voitaisiin saada tietoon nykyistä laajempi joukko altistuneita, jolloin olisi mahdollista saattaa nykyistä suurempi määrä altistuneita karanteeniin. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala toteaa, että tällä hetkellä ei ole vielä tilastodataa siitä, missä jatkotartunnat tapahtuvat. Lisäksi on epäselvää, kuinka merkittäviä ovat ne kontaktit, jotka tällä hetkellä jäävät tunnistamatta tavanomaisessa tartunnanjäilytyksessä. Käytännön tartunnanjäilytyksessä on käynyt ilmi, että jatkotartunnoissa korostuvat merkittävästi ne altistuneet henkilöt, jotka ovat jäljitettävissä tavanomaisin keinoin. Edellä todettu huomioiden sovelluksen vaikuttavuutta on hankala arvioida. Vaikuttavuuteen liittyy olennaisesti myös se, miten laaja väestöpohja ottaisi sovelluksen käyttöön. Sovelluksesta informointiin ja käyttäjätukeen olisi varattava riittävät resurssit sen varmistamiseksi, että sovelluksen avulla saataisiin merkittävää lisähyötyä tavanomaiseen tartunnanjäilytykseen verrattuna. Informointi ja käyttäjätuki turvaisivat myös erityisryhmien kuten vammaisten ja iäkkäiden mahdollisuuden käyttää sovellusta.

Ehdotetut muutokset tietosuojan näkökulmasta

Esitysluonnoksen sivulla 6 tuodaan esiin, että henkilöllä olisi mahdollisuus seurata oireitaan aktiivisesti, saada lisätietoa ja ohjeita sekä täten myös ryhtyä mahdollista tartunnan leviämistä estäviin toimiin. Lisäksi sivulla 7 todetaan, että mobiilisovellukseen olisi mahdollista liittää myös luotettavan terveystietoa ja ohjeiden jakamiseen liittyviä toimintoja, jolloin sovelluksen käyttöönottoon liittyisi myös informaatio-ohjauksen tehostumiseen liittyviä hyötyjä. Jos kuvatuissa toiminnoissa on kysymys automaattisesta tai avusteisesta päätöksenteosta (esimerkiksi annetaan toimintasuosituksia henkilön sovelluksen kautta raportoimien oireiden perusteella), on huolehdittava siitä, että toteutuksessa noudatetaan tietosuoja-asetuksen vaatimuksia sekä Euroopan tietosuojatyöryhmän (nykyisin Euroopan tietosuojaneuvoston) antamia suuntaviivoja

automatisoiduista yksittäispäätöksistä ja profiloinnista asetuksen (EU) 2016/679 täytäntöön panemiseksi.

Esitysluonnoksen sivulla 14 on kuvattu tilanne, jossa tartuntataudeista vastaavalla lääkärillä tai muulla jäljitystyötä tekevällä terveydenhuollon ammattihenkilöllä ei ole lääketieteelliseen arvioon perustuvan päätöksenteon tueksi muuta tietoa kuin se, että käyttäjän mobiilisovellus on antanut tiedon henkilön altistumisesta. Jos tällä perusteella henkilö määrättäisiin karanteeniin tai häneen kohdistuisi muita toimia eli toimenpiteellä olisi henkilöä koskevia oikeusvaikutuksia tai se vaikuttaisi häneen vastaavalla tavalla merkittävästi, kyseessä olisi tosiasiallisesti automatisoitu yksittäispäätös. Tietosuoja-asetuksen 22 artiklan mukaan henkilöllä on oikeus olla joutumatta tällaisen päätöksen kohteeksi. Tästä on mahdollista poiketa kansallisella lainsäädännöllä, jossa vahvistetaan myös asianmukaiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien sekä oikeutettujen etujen suojaamiseksi. Näin ollen, jos karanteenipäätökset ja muut henkilöön vaikuttavat päätökset haluttaisiin pelkän mobiilisovelluksen tietojen perusteella sallia, asiasta tulisi säätää laissa eikä sitä voitaisi jättää esityksessä sivulla 14 kuvattujen ”kansallisten linjausten” varaan, joiden perusteella tartuntataudeista vastaavat lääkärit tekisivät päätöksiä.

Hallituksen esitysluonnoksen mukaan henkilölle ei esitetä tartunnan saaneen pseudotunnisteita. On epäselvää tarkoittaako tämä sitä, että käyttäjä ei voi saada puhelimeensa tallennettuja pseudotunnisteita selville. Tämä on olennaista estää ja jos esto ei ole mahdollinen, tulee käyttäjä informoida etukäteen siitä, että on olemassa riski siitä, että toinen käyttäjä päättelee hänen henkilöllisyytensä pseudotunnisteesta ja esimerkiksi altistumisen ajankohdasta.

Esityksestä ei myöskään käy ilmi, mitä ovat tietosuoja-asetuksen 9 artiklan 2 kohdan i alakohdassa edellytetyt kansallisen lainsäädännön asianmukaiset ja erityiset toimenpiteet rekisteröidyn oikeuksien ja vapauksien, erityisesti salassapitovelvollisuuden, suojaamiseksi. Nämä erityiset toimenpiteet on kirjattava lakiin ja niiden tulisi käydä selkeästi ilmi myös lain perusteluista, kun otetaan huomioon, että ne ovat kansallisen lain säätämisen edellytys.

Lopuksi

Edellä todetun lisäksi Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala haluaa tuoda esiin, että sinänsä suunniteltu tunnistusjärjestelmä vaikuttaa lupaavalta lisältä epidemian hallinnasta, minkä takia toimiala kannattaa ehdotettua määräaikaista muutosta tartuntatautilakiin. Mobiilisovellus tai älytekniikka itsessään ei ole kuitenkaan pandemian hallinnassa ratkaisevaa, vaan ratkaisua tulee hakea testaamisesta, vasta-aineista ja rokotteesta.

Yksittäisenä huomiona todettakoon, että esitysluonnoksen sivuilla 8 ja 15 viitataan potilaan asemasta ja oikeuksista annettuun lakiin. Näiltä osin tulisi olla viittaus myös sosiaali- ja terveysministeriön potilasasiakirjoista antamaan asetukseen. Helsingin kaupungin sosiaali- ja terveystoimiala pyytää myös ottamaan huomioon 5.5.2020 antamansa lausunnon esityksestä kontaktien jäljityssovelluksen käyttöönotosta Covid-19-epidemian hallinnan tueksi asiassa VN/10058/2020, STM053:00/2020.

Harju Lyyti
Helsingin kaupunki, sosiaali- ja terveystoimiala