

Asia: VN/10058/2020, STM053:00/2020

Lausuntopyyntö esityksestä kontaktien jäljityssovelluksen käyttöönotosta Covid-19-epidemian hallinnan tueksi

Kysymykset

1. Muistiossa esitellään mobiilisovellus tukemaan tartuntatautien jäljitystyötä ja tartuntaketjujen katkaisemista. Onko tämä tarkoituksenmukainen tapa jäljittää tartuntaketjuja?

kyllä pääosin

Avoimet huomiot koskien kysymystä 1

Hankkeen suunnittelun tarkentuessa tulee kiinnittää erityistä huomioita siihen, miten sovelluksen toiminnallisuudet tukevat terveydenhuollon toimintaa ja miten se kiinnitetään jo käytössä oleviin tietojärjestelmäratkaisuihin (palvelunantajien järjestelmät ja kansalliset ratkaisut, mm. Kanta-palvelut). Vahva kytkös nykyisiin toimintamalleihin mahdollistaa kansallisesti tehokkaan, toimivan ja luotettavan ratkaisun sekä luo edellytyksiä myös mahdolliseen laajempaan käyttöön myös kansainvälisesti (integroitavuus kansainvälisiin ratkaisuihin). Kelalla on pitkäaikainen kokemus valtakunnallisten Kanta-palvelujen luotettuna ja tietoturvallisena palveluntuottajana ja kehittäjänä, ja kertynyt osaaminen ja kokemus antavat hyvät valmiudet toteuttaa hankkeessa tarvittavat ratkaisut.

Hankevalmistelussa on tärkeää huomioida kansallisiin tietovarantoihin tallennettavat asiakastiedot ja miten niitä voidaan hyödyntää etsi-testaa-eristä-jäljitä-hoida –prosessin eri vaiheissa. Samoin on tarpeen selvittää, miten ja millä edellytyksillä tietovarantoja voidaan hyödyntää jäljitysprosessissa ja miltä osin prosessia voitaisiin automatisoida.

Esitetty ratkaisu tukee jäljitystyötä, mutta on suunniteltava tarkemmin miten se kytketään paremmin terveydenhuollon toimintaprosesseihin. Terveydenhuollon on samanaikaisesti käynnistettävä nykyinen jäljitysprosessinsa (terveydenhuolto ei saa tietoa, ketkä ovat saaneet tiedon altistumisesta sovelluksen välityksellä) ja vastuu altistuksen ilmoittamisesta on kansalaisella. Kansalaisviestintään ja tukeen on panostettava merkittävästi.

Esitetty malli soveltuu jäljittämisen ensimmäiseksi versioksi (ns. MVP-toteutus), mutta laajempi käyttötarkoitus on selvitettävä ja erityisesti terveydenhuollon tarpeet ja toiminta tunnistettava paremmin. Tämä tulee tehdä ennen teknisen ratkaisun valintaa, jotta valittavat ratkaisut tukevat (eivät sulje pois) mahdollisia laajempia käyttötarkoituksia. Kela tarjoaa osaamistaan käyttötarkoitusten selvittämiseen ja kokonaisuuden kuvaamiseen mm. palvelumuotoilun menetelmillä.

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

kyllä pääosin

Avoimet huomiot koskien kysymystä 2

Eri toimijoiden (viranomaiset, sovelluksen omistajat, palveluntuottaja, palvelunantajat) vastuut, velvollisuudet ja toimijoiden suhde toisiinsa tulee tarkentaa säädettävässä laissa.

Sovellusta käytettäessä THL on ko. sovelluksen tuottamien tietojen rekisterinpitäjä sille nyt säädettävässä laissa määritellyssä tehtävässä. Tämä edellyttää Kelan näkemyksen mukaan tarkkaa säätämistä erityisesti sovelluksesta saadun tiedon käytön suhteen, koska saatu tieto on käsityksemme mukaan tarkoitettu vain epidemian aikaista käyttöä varten. Mikäli tietoa haluttaisiin käyttää rekisterinpitäjän toimesta myöhemmin muuhun, myös tästä tulisi säätää laissa. Myös sovelluksen tuottaman anonymisoidun datan toissijaisesta käytöstä tulisi säätää.

Edellä mainittu tulisi huomioida myös siinä informaatioissa, joka kansalaiselle tulee antaa ennen suostumusten antamista. Sovelluksessa on tuotava selkeästi esille ne tietojen käyttötarkoitukset, joihin kansalaiselta pyydetään suostumusta. Tartuntaketjujen jäljittämisen lisäksi on varauduttava myös siihen, että suostumuksia voitaisiin pyytää muihin tarkoituksiin, kuten esimerkiksi tartuntatautipäivärahan myöntämiseen, jos altistuneelta kerätään lisätietoja sovelluksen kautta.

Sovelluksen valmistajan ja palveluntuottajan vastuut tulee määritellä selkeästi. Kela tekee tiivistä yhteistyötä Kyberturvallisuuskeskuksen kanssa, mutta mikäli Kela toimii palveluntuottajan Kela vastaa palvelun tietoturvasta. Mahdollisesta sertifiointimenettelystä tulee säätää erikseen.

3. Onko muistiossa tunnistetut lainsäädäntömuutokset riittävät?

ei pääosin

Avoimet huomiot koskien kysymystä 3

Esityksessä on alustavasti tunnistettu tarvittavia lainsäädännön muutostarpeita, mutta kokonaiskuvan hahmottuessa tarpeet täsmentyvät ja niitä pitää voida työstää valmistelun aikana.

Toteutuksen suhde asiakastietolakiin on selvitettävä ja mahdolliset säädösmuutostarpeet tunnistettava mm. ammattilaisen käyttöliittymän ja Kelan tehtävien osalta. Myös mahdolliset muutokset toisiolakiin on selvitettävä.

Tieto tartunnasta ja sen välittyminen perustuu kansalaisen antamaan suostumukseen, joten mikäli tietoa halutaan tässä yhteydessä hyödyntää mm. tartuntatautipäivärahan myöntämiseen yms. tulisi siitakin säätää laissa. Kelalla ei oikeutta tiedon käyttämiseen etuustoiminnassa ole palveluntuottajana toimiessa. Lakiin perustuva etuuteen liittyvä toimeenpanotehtävä ei käsityksemme mukaan voi myöskään perustua suostumukseen. Tämän kokonaisuuden säätäminen ja se, mihin suostumusta kokonaisuudessa voidaan käyttää, tulee kirjoittaa pykäliin tarkasti.

4. Mahdolliset yksilöidyt säädösmuutosehdotukset

Asioiden ollessa tässä vaiheessa monelta osin avoinna, yksilöityjä säädösmuutosehdotuksia ei vielä voida esittää.

5. Mitä hyötyjä arvioitte sovelluksella olevan ja mille tahoille?

Esitetty malli tarjoaa kansalaiselle tukea ja turvaa mahdollisen altistumisen seurannassa. Kansalaisen on mahdollista saada nopeasti tieto altistumisesta ja toimintaohjeet. Näin voidaan minimoida jatkotartuntoja ja ohjata kansalainen karanteeniin. Tästä seuraa myös välillisiä hyötyjä terveydenhuollolle ja yhteiskunnalle.

Jos malli integroidaan kokonaisprosessiin ja tunnistetaan toimijoiden tarpeet ja rooli prosessissa, on sovelluksesta enemmän hyötyä myös muille toimijoille. Muita toimijoita ovat mm. terveydenhuolto (jäljitysprosessi, kytkentä tutkimuksen ja hoidon prosesseihin mm. Kanta-palveluiden avulla, tuki altistuneelle, tartuntatautipäätös), Terveyden ja hyvinvoinnin laitos (seuranta, tutkimus ja hoitokäytännöt) ja Kela (tartuntatautipäiväraha). Asiakkaalle tulee myös lisää hyötyjä, jos Omakantaa hyödynnetään tietojen välittämisessä. Omakanta-appsin toteuttaminen parantaisi osaltaan kansalaisen tiedonhallintaa.

Mikäli sovelluksen kautta olisi mahdollista kerätä altistuneelta henkilöltä lisätietoja mahdollisesta tartunnasta, oireista tai muista tilanteeseen liittyvistä seikoista, ja tiedot saataisiin näkyviin ammattilaiskäyttöliittymään, terveydenhuollolle tulisi entistä enemmän hyötyä, koska toimintaohjeet voisi suhteuttaa tarkempaan tilanearvioon.

6. Millaisia riskejä valmisteluun tai sovelluksen käyttöön voi kohdistua?

Riski on, että sovellus jää irralliseksi terveydenhuollon toimintamalleista eikä tarjoa riittävästi hyötyä terveydenhuollon jäljitysprosessiin, kansallisiin seurantatarpeisiin tai exit-suunnitelmiin. Riskiä voi hallita tunnistamalla eri toimijoiden tarpeet, kuvaamalla ratkaisumallit (minimoidaan eri mallien riskit) ja vaiheistamalla tekemistä (mvp-toteutus ja priorisoimalla tekemistä).

Jos sovellukselle ei saada riittävästi kattavuutta, jäävät tavoitellut hyödyt saavuttamatta. Riskiä voidaan minimoida kiinnittämällä erityistä huomiota sovelluksen helppokäyttöisyyteen, luotettavuuteen, tietoturvaan ja viestintään. Toteutuksen tulee tukea erilaisia mobiililaitteita, jotta turvataan riittävän monelle mahdollisuus käyttää sovellusta.

Sovelluksessa altistuksen arviointi perustuu välimatkan ja ajan hyödyntämiseen. Ongelmana on se, että altistustiedon keruussa ei huomioida esim. asuntojen välisiä seiniä tai muita tartunnan estäviä tekijöitä, jolloin altistuneiden määrä on yliarvio.

Sovellus kerää suuren määrän kontaktitietoa, ja sovelluksessa olevien sääntöjen avulla määritellään, näytetäänkö mahdollisesti altistuneelle henkilölle notifikaatio altistumisesta vai jätetäänkö näyttämättä. Valmistelussa on varauduttava mahdollisuuteen päivittää em. sääntöjä myös sovelluksen asennuksen jälkeen. Muuten riskinä on joko isot määrät yhteydenottoja terveydenhuoltoon tai vastaavasti notifikaation näyttämättä jättäminen niille, joita pitäisi varoittaa tartunnasta.

7. Muut huomiot muistiosta ja liitteestä. Voit esittää myös näkemyksiä jäljitysprosessissa tarvittavaan tiedonhallinnan ja tietojärjestelmien kehitykseen.

Ammattilaiskäyttäjien käyttäjähallintaa ei ole kuvattu esityksessä. Tästä voi aiheutua merkittäviä tietoturvaan liittyviä riskejä ja mahdollisesti myös tarpeita säädösmuutoksille.

THL omistaa tuotteen. Valmistelussa on varmistettava, että palveluntuottaja saa oikeudet sovelluksen lähdekoodiin myös siinä tilanteessa, jos sovellus hankitaan kolmannelta taholta (kuten yritykseltä tai toiselta valtiolta).

Nyt ehdotetun altistumisen arviointiin keskittyvän jäljittämissovelluksen sijaan mobiilisovelluksia voitaisiin hyödyntää tartunnan saaneiden kautta yleishyödylliseen informointiin ja mahdollisesti oiretietojen keruuseen. Tässä vaihtoehdossa kustannus-hyöty- näkökulma voisi olla enemmän kohdallaan kuin altistelähtöisessä jäljityssovelluksessa. Turhaa tietoa altistuneista ei kertyisi valtavaa määrää, vaan viestit olisivat kohdistettuja ja terveydenhuollon kuormituksen kasvua ehkäiseviä.

Jäljitysovelluksen onnistunut käyttöönotto edellyttää erittäin laajaa ja monikanavaista viestintää kansalaisille ja terveydenhuollolle sekä tiivistä viranomaisyhteistyötä viestinnän suunnittelussa ja toteutuksessa. Viestinnän toteuttamiseen on varattava riittävät resurssit, jotta eri kohderyhmät voidaan tavoittaa. Viestintäsuunnitelmassa on myös kuvattava mukana olevien organisaatioiden vastuut ja roolit sekä tiedonkulku kumppaniverkostolle.

Pidämme tärkeänä, että hankeorganisaatio rakennetaan tiiviiksi siten, että se tukee nopeaa kehitystyötä ja käyttöönottoa. Yhteistyön eri toimijoiden kesken tulee olla päivittäistä ja ketterää. Riskiä aikataulun venymisestä voidaan hallita priorisoimalla ja vaiheistamalla tekemistä. Kela kannattaa toteutuksen pilotointia ja edelleen kehittämistä pilotista saatavien kokemusten perusteella. Tavoitetila, vaiheistus ja tuotteen ensimmäinen versio tulee kuvata hankkeessa selkeästi. Käyttäjien ja eri toimijoiden tarpeiden on oltava keskiössä. Tästä syystä Kela ehdottaa tiiviin yhteistyön lisäksi, että kehitystyössä hyödynnetään palvelumuotoilun menetelmiä.

Lindgren Marina
Kansaneläkelaitos - Tietopalvelut