



Sosiaali- ja terveysministeriö

Valtiovarainministeriön lausunto STM:n lausuntopyyntöön esityksestä kontaktien jäljityssovelluksen käyttöönotosta Covid-19 –epidemian hallinnan tueksi

Sosiaali- ja terveysministeriö on pyytänyt valtiovarainministeriöltä lausuntoa esityksestä kontaktien jäljityssovelluksen käyttöönotosta Covid-19 –epidemian hallinnan tueksi esittämiensä kysymysten pohjalta. Valtiovarainministeriö pitää sovelluksen käyttöönottoa kannatettavana, mutta lausuttavana ollutta esitystä kokonaisuudesta suppeana.

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

o kyllä pääosin

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että sovelluksen tarkoituksenmukaisuus on sidoksissa sen käyttöönotaneiden henkilöiden lukumäärään. Jotta sovelluksen hyödyt realisoituvat, sen tulee olla laajasti käytettynä ainakin alueille, joiden väestöpeitto on tiheä. Vain laajasti hyödynnettynä sovellus voi tukea terveydenhuollon henkilöstön työtä tartuntojen jäljittämisessä.

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

o kyllä pääosin

Valtiovarainministeriö toteaa, että jäljityssovelluksessa voi olla haasteita yksityisyyden- ja tietosuojan näkökulmasta. Henkilötietojen suojaan koskevan lausunnon antaminen hahmotelman perusteella on hankalaa. Keskeisimmät kohdat ovat GDPR 5 artiklan käsittelyä koskevien periaatteiden toteutuminen ja GDPR 6 artiklan mukaiset käsittelyperusteet, joita esityksessä on käsitelty vain pintapuolisesti.

Erityisesti käsittelyperusteen osalta on mietittävä, missä laajuudessa suostumusta halutaan käyttää. Suostumukselle on GDPR 7 artiklassa asetettu edellytyksiä, joista yksi kohdassa 3 mainittu oikeus peruuttaa suostumus. Esityksessä ei käy lainkaan ilmi se, kuinka peruutus toteutuu. Samoin yhdistelmä, jossa henkilötieto ikään kuin kerätään suostumusperusteisesti,

mutta sitä jatkokäsittelään lakiperusteisesti on epäselvä ja tulisi tarkentaa jatkovalmistelussa.

Kun mobiiliapplikaatio ladataan sovelluskaupasta, käsittelyperusteena toimii usein sopimus. Henkilö antaa oikeuden henkilötietojen käsittelyyn, minkä vastineeksi hän saa tietoa siitä, onko altistunut koronavirukselle. Tällöin sovelluskehittäjän käsittelyperuste perustuu sopimukseen.

Valtiovarainministeriö toteaa, että ”vapaaehtoisuuteen perustuen” on hyvä tapa muotoilla henkilön mahdollisuus jakaa tieto altistumisestaan terveysviranomaisille sovelluksen avulla. Näin ei käytetä GDPR:ssä tiukasti määriteltyä ”suostumus”-käsitettä.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, ettei kysymys ole pelkästään juridinen. Ihmisten luottamus siihen, ettei sovellus tallenna paikkatietoa ja jäljitys koskee vain kontaktien seurantaa, ovat kriittisen tärkeitä sen kannalta, laatavatko he sovellusta lainkaan. Älypuhelin ja niiden bluetooth-tekniologiaan liittyy tunnistettuja riskejä, joiden tietoturvaan liittyvät haasteet on huomioitava suunnittelussa.

3. Onko muistiossa tunnistetut lainsäädäntömuutokset riittävät?

o kyllä pääosin

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että lainsäädäntömuutosten lisäksi jäljityssovelluksen kehittämisessä tulee huomioida sitä koskeva olemassa oleva sääntely koskien saavutettavuusvaatimuksia.

Digitaalisten palvelujen tarjoamisesta annetussa laissa (digipalvelulaki) säädetään viranomaisten velvollisuudesta järjestää digitaaliset palvelut sekä digitaalisten palvelujen saavutettavuudesta.

Digipalvelulain 17.2 §:ssä olevan siirtymäsäännöksen perusteella saavutettavuusvaatimuksia sovelletaan mobiilisovelluksiin 23 päivästä kesäkuuta 2021 lukien. Kun otetaan huomioon kehitettävän mobiilisovelluksen merkitys, tulee saavutettavuusvaatimukset huomioida mobiilisovelluksessa ennen sen käyttöönottoa. Tässä yhteydessä on otettava huomioon, että saavutettavuusvaatimukset voivat tulla pakottavasti toteutettavaksi yhdenvertaisuuslain (1325/2014) 15 §:ssä tarkoitettujen kohtuullisten muutosten perusteella, jos vammaisen henkilö tätä pyytää.

Digipalvelulain 2 luvussa on säädetty digitaalisten palvelujen järjestämiseen liittyviä vaatimuksia. Kehitettäessä mobiilisovellusta, on kehitystyössä otettava huomioon erityisesti lain 4 §:ssä säädetty vaatimukset. Niin ikään 6 §:ssä säädetty vaatimukset sähköisestä tunnistamisesta voivat vaikuttaa mobiilisovelluksen toiminnallisuuksiin erityisesti, jos mobiilisovelluksen tietoja pääsee käsittelemään verkkosivustolla olevan käyttöliittymän kautta.

Digipalvelulain 6 §:llä on merkitystä myös tilanteessa, jossa henkilö ottaa sovelluksen käyttöön/rekisteröityy sovellukseen.

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että muistion luvun 2.1 mukaan sovelluksen kehityksessä on tavoitteena ottaa huomioon myös sellaiset väestöryhmät, joilla ei ole mahdollisuutta käyttää älylaitteita edellyttäviä sovelluksia. Esteettömiä tapoja jäljityssovelluksen hyötyjen tuottamiseksi ovat erilaiset kansainvälisissä malleissa toteutetut puettavat tai mukana pidettävät välineet. Sovelluksen jatkovalmistelussa olisi hyvä selvittää enemmän mitä tällaiset laitteet ovat, paljonko niitä tarvittaisiin ja miten niiden käyttöönotto, jakelu ja käytön neuvonta hoidettaisiin. Sen tulisi tapahtua mahdollisimman helposti niin, että eri puolilla Suomea on käytössä väestön tarpeen edellyttämä määrä laitteita. Myös niiden käytön neuvontaan ja tukeen tulee kiinnittää huomiota.

4. Mahdolliset yksilöidyt säädösmuutosehdotukset

Valtiovarainministeriö ei esitä yksilöityjä säädösmuutosehdotuksia.

5. Mitä hyötyjä arvioitte sovelluksella olevan ja mille tahoille?

Valtiovarainministeriö katsoo, että kaikki toimenpiteet, jotka tehostavat tartuntojen jäljitystä, epidemian hallintaa ja näin ollen mahdollistavat nopeamman rajoitusten purkamisen, ovat kannatettavia.

Valtiovarainministeriö arvioi, että sovellus tukee exit-vaiheessa rajojen avaamista, jos erityisesti Euroopassa löydetään yhteiset ratkaisut tartunta- ja altistustietojen vaihtamiseen erilaisten sovellusten välillä.

Sovellus tulee suunnitella tukemaan terveydenhuollon henkilöstön prosesseja yhteistyössä jäljitystyöstä vastaavien tahojen kanssa. Näin toimissaan se tehostaa ja tukee terveydenhuollon henkilökunnan työtä jäljitystoiminnassa. Todennäköiset määrälliset hyödyt jäljityssovelluksella tunnistetuista tartunnoista ovat jääneet esimerkiksi Singaporessa varsin maltilliseksi (joitain satoja tartuntoja).

Kansalaisille sovellus toisi tavan seurata altistuskontakteja ja mahdollisuuden hakeutua testattavaksi ja hoitoon nopeammin altistumistilanteissa.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että kaikkien hyötyjen toteutuminen edellyttää siitä, että kansalaiset lataavat sovelluksen laajasti käyttöön. Tämän vuoksi viestintään, käyttöönottoon, koulutukseen ja tukeen tulee panostaa. Lisäksi tarvitaan riittävä testauskapasiteetti, jotta varmennetut tapaukset pystytään tunnistamaan ja edelleen henkilön suostumuksella jakamaan sovelluksen kautta.

6. Millaisia riskejä valmisteluun tai sovelluksen käyttöön voi kohdistua?

Valtiovarainministeriö arvioi, että kriittisimmät riskit liittyvät sovelluksen hyväksyttävyyteen kansalaisten keskuudessa ja siihen, ladataanko sitä riittävästi hyötyjen realisoitumiseksi. Tieto- ja yksityisyydensuojaan ja tietoturvallisuuteen liittyvät riskit tulee arvioida tarkasti. Henkilötietojen suojaa koskevaa valmistelua on syytä tarkentaa.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että useat EU:n jäsenmaat ovat valinneet oman sovelluksensa pohjaksi hajautetun mallin tässä esitetyn ns. hybridimallin sijaan. Riski erilaisten toteutusten yhteentoimimattomuudesta voi realisoitua korona pandemian exit-vaiheessa.

Hankkeen organisointiin liittyy riskejä monimutkaisen ohjauksen rakenteen ja useiden toimijoiden yhteistoiminnan kannalta. Toteutusta suunniteltaessa tulee huomioida aikatauluriski sekä toteuttavien organisaatioiden resursseihin ja osaamiseen liittyvät riskit uudenlaisen projektin toteuttamisessa. Projektin ammattimaiseen johtamiseen tulee kiinnittää huomiota ja hankkia oikeanlainen resurssi. Omistaja tulee nimetä henkilötasolla ja projektin osapuolien vastuut tulee kuvata. Aikatauluriskeistä valtiovarainministeriö mainitsee erityisesti terveydenhuollon henkilökunnan tunnistusjärjestelmän integroinnin aiheuttaman aikatauluriskin.

Valtiovarainministeriö arvioi, että teknologiaan sekä tekniseen toteutukseen liittyvien riskien hallintaan tulee kiinnittää huomiota. Erityisesti Applen iOS-teknologian bluetooth- teknologian sopivuuteen suunnitellussa toteutusmallissa tulee kiinnittää huomiota.

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

Valtiovarainministeriö pitää tärkeänä, että suunniteltu toteutus perustuu avoimeen lähdekoodiin, joka julkaistaan ja lisenssoidaan asianmukaisesti. Kansainvälisesti on tehty paljon kehittämistyötä, joka tulee huomioida kehittämisen pohjana.

Jäljityssovelluksen tavoitetilassa kuvataan tilanne, jossa sovelluksen käyttöönottohenkilöllä vahvistetaan positiivinen Covid-19-testitulokset. Kuvauksen mukaan henkilö saa terveydenhuolloilta avauskoodin lähikontaktitietojen välittämiseksi taustajärjestelmään. Jos käyttäjä tällöin syöttää koodin sovellukseen, se luovuttaa tallentuneet kontaktitiedot taustajärjestelmälle. Etenemisesityksessä tuodaan esille, että terveydenhuollon toimintamalleista ja tartuntatautilain mukaisesta jäljitystoiminnasta irrallinen, pelkästään henkilöiden omaan aktiivisuuteen perustuva jäljityssovellus ei tue tartunnan jäljittämistä ja tartuntaketjujen katkaisemista tehokkaasti, eikä välttämättä mahdollista luotettavan terveystietojen ja

terveysviranomaisten ohjeistusten jakamista sovelluksen avulla. Esityksessä perustellaan tietosuojan ja luottamuksen näkökulmasta, että jäljityssovelluksen käyttöönoton lisäksi myös tartuntatiedon merkitseminen sovellukseen, sovelluksessa olevien kontaktitietojen avaaminen ja altistuneiden varoittaminen sekä altistumistiedon jakaminen terveydenhuollolle tulee olla suostumusperusteista.

Valtiovarainministeriö pitää etenemisesityksen suostumukseen perustuvaa tartuntatiedon sekä kontaktitietojen jakamista nykytilanteen tarpeisiin parhaiten vastaavana toimintamallina. Valtiovarainministeriö tuo esille, että terveydenhuollon toimintamalleihin ja tartuntalain mukaiseen jäljitys-toimintaan sopiva kontaktitietojen jakaminen on mahdollista järjestää myös ilman, että tartunnan saanut henkilö avaa kaikki kontaktitietonsa taustajärjestelmälle. Altistumisen todentaminen on mahdollista toteuttaa paikallisesti puhelimesta vertaamalla taustajärjestelmään julkaistua tartunnan saaneen henkilön pseudo-identiteettiä niihin kontaktitietoihin, joita puhelimeen on tallentunut. Jos altistuminen havaitaan, kysyy sovellus henkilöltä suostumusta oman altistumistietonsa jakamiselle taustajärjestelmään. Näin tieto altistuneen henkilön identiteetistä saavuttaa terveydenhuollon henkilöstön. Toimintamallissa, jossa kontaktitietojen vertailu tehdään puhelimesta, on mahdollista tukeutua puhelimen käyttöjärjestelmän valmiisiin rajapintoihin (Apple and Google partner on COVID-19 contact tracing technology, 10.4.2020) ja näin nopeuttaa sovelluksen kehitystä ja helpottaa erilaisten laitteiden tukemista.

Valtiovarainministeriö huomauttaa, että esitetyn mukaan toimeenpanon organisoinnissa kunnat ja kuntayhtymät (sisältää sekä perusterveydenhuollon sote-kuntayhtymiä, että sairaanhoitopiirit) olisivat vastuussa jäljitystoiminnasta. Alustavassa kustannusarviossa tätä ei ole huomioitu. Tartuntatautilaissa säädettävät kuntien tehtävät ovat kunnan peruspalvelujen valtiosuudesta annetun lain (1704/2009) 1 §:n mukaisia valtiosuustehtäviä. Uusissa valtiosuustehtävissä valtiosuus on 100 prosenttia tehtävien laskennallisista kustannuksista, joten tämä on otettava huomioon sovelluksen kustannusarviossa. Valtiovarainministeriö toteaa myös, ettei yksityisen sektorin terveydenhuollon roolia ole kuvattu suunnitelmassa, ja se on syytä tarkentaa jatkovalmistelussa niin käyttöönoton kuin toiminnallisuuksien määrittelyn osalta.

Kustannusten osalta valtiovarainministeriö toteaa, ettei sovelluksen ylläpito- tai jatkokehityskustannuksia ole huomioitu suunnitelmassa. Suunnitelmassa ei myöskään oteta kantaa siihen, onko kehitettävä palvelu käyttäjälleen maksullinen. Lisäksi kustannusarviossa ei ole huomioitu olemassa olevia ratkaisuja tai niiden hyödyntämistä.

Lopuksi

Valtiovarainministeriö toteaa, että tämä lausunto korvaa tiedonhallintalain mukaisen lausuntopyynnön eikä sosiaali- ja terveysministeriön tarvitse pyytää tästä asiasta enää lausuntoa. Valtiovarainministeriö huomauttaa, että muutosvaikutusten itsearviointi tulee kuitenkin suorittaa osana projektia.

Valtiovarainministeriö on valmis osallistumaan jatkovalmisteluun ja toteutukseen suunnitelmassa kuvatuissa ryhmissä ja tukemaan sosiaali- ja terveysministeriötä etenemisessä.

Valtiosihteeri kansliapäällikkönä

Martti Hetemäki

ICT-johtaja, ylijohtaja

Anna-Maija Karjalainen

Jakelu

STM Sosiaali- ja terveysministeriö